Сборник
авторских
материалов

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И БЕЛОРУССКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И БЕЛОРУССКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Сборник авторских материалов

Санкт-Петербург
2012

Составитель: *Андрей Бастунец*
Авторы: *Олег Агеев, Оливер Мани-Керл, Михаил Пастухов*

Д70 **Доступ** к информации : международные стандарты и белорусское законодательство : сборник авторских материалов : [Текст] / сост. А. Л. Бастунец. — СПб. : 2012. — 82 с.

В брошюре рассматривается актуальная проблема доступа к информации как в Беларуси, так и в европейских государствах, приводится практика Европейского суда по правам человека, содержатся предложения по изменению законодательства Республики Беларусь в этой сфере. Основное внимание уделяется проблемам получения информации журналистами.

СОДЕРЖАНИЕ

Михаил Пастухов
доктор юридических наук, профессор (Беларусь)

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ОДНА ИЗ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СМИ И ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ

Доклад на конференции «Улучшение правовых условий журналистской деятельности в Беларуси» (Вильнюс, 2–3 декабря 2011 г.)

В соответствии со статьей 34 Конституции Республики Беларусь (РБ) гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Закон РБ «О средствах массовой информации», вступивший в силу 8 февраля 2009 г. (далее — Закон о СМИ), предусмотрел среди прочих прав журналистов право собирать, запрашивать и получать информацию из государственных органов и других законных источников (статья 34).

Для реализации своего права на получение информации журналисты могут рассчитывать на аккредитацию при государственных органах, общественных объединениях, иных юридических лицах для освещения организуемых ими мероприятий (статья 35).

Если в ранее действовавшем Законе «О печати и других средствах массовой информации» 1995 г. *аккредитация* понималась как право редакции СМИ на получение информации о деятельности государственного органа, на создание благоприятных условий для его деятельности, то в новом Законе о СМИ *аккредитация*

трактуется как право государственного органа разрешить тому или иному журналисту быть при нем аккредитованным.

На практике это приводит к тому, что при государственных органах, в том числе при Парламенте, а также при местных представительных и исполнительно-распорядительных органах аккредитуются, как правило, корреспонденты государственных СМИ.

Конечно, отказ в аккредитации того или иного журналиста не означает запрет на его профессиональную деятельность. Тем не менее создает для него препятствия в доступе к информации и свидетельствует о дискриминации по сравнению с другими журналистами, которые реализуют свое право на аккредитацию.

В настоящее время можно говорить о дискриминации по этому признаку практически всех представителей негосударственных СМИ. В наиболее сложном положении находятся сотрудники незарегистрированных информационных сайтов и зарубежных электронных СМИ, вещающих на территорию Беларуси. В большинстве случаев они вынуждены работать без соответствующей аккредитации, не имея легального статуса журналиста. Тем самым формально они оказываются нарушителями законодательства о СМИ и могут подвергаться преследованиям со стороны правоохранительных органов.

Новый Закон о СМИ вводит в оборот термин *«информация ограниченного доступа»* (статья 37). К такой информации, в частности, относятся сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую, личную или иную охраняемую законом тайну; сведения о системе организации, об источниках, о способах, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности; материалы дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства до окончания производства по уголовному делу; иную информацию, предусмотренную законодательными актами.

Следует иметь в виду, что 19 июля 2010 г. в Беларуси был принят новый Закон «О государственных секретах», который вступил в силу с 5 февраля 2011 г., отменив действие прежнего Закона от 4 января 2003 г.

Под *государственными секретами* понимаются сведения, отнесенные в установленном порядке к государственным секретам, защищаемые государством в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Согласно статье 16 Закона, государственные секреты подразделяются на две категории: государственную тайну и служебную тайну. Разница между ними проводится по тяжести последствий, которые могут наступить для национальной безопасности Республики Беларусь.

Перечень сведений, составляющих государственную тайну, утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 12.04.2004 г. № 186. В этом Указе перечислены лишь категории сведений, которые могут быть объявлены государственной тайной, а конкретные сведения, подлежащие засекречиванию, определяют государственные органы и организации, наделенные соответствующими полномочиями. Их перечень также определен президентским Указом от 20.04.2007 г. № 195 «О некоторых вопросах обеспечения защиты государственных секретов». В этом перечне более 50 государственных органов и организаций, включая Министерство информации, Министерство культуры, Министерство образования, Министерство спорта и туризма, облисполкомы и Мингорисполком и др.

Сведения, составляющие государственную тайну, объединены в 87 видов в разных сферах деятельности: от внешних сношений, экономики и финансов, науки и техники до области национальной безопасности.

Из сферы общественного пользования, как отмечалось, могут исключаться и иные категории сведений, в том числе составляющие служебную и коммерческую тайну, тайну личной и семейной жизни, иные сведения ограниченного доступа.

Существенным ограничителем в доступе журналистов к информации стали поправки в Закон «О государственной службе» от 15 июля 2008 г. В соответствии со статьей 22-1 Закона все заявления для прессы государственных служащих должны быть согласованы с руководителем государственного органа или лицом,

уполномоченным на то руководителем. Практически при всех государственных органах были созданы пресс-службы, которые монополизировали право давать какую-либо информацию для СМИ от имени указанных органов.

По сути, государственные органы стали закрытыми для прессы и общества. Усиление режима секретности привело к тому, что значительная часть информации о деятельности государственных органов была отнесена к категории «для служебного пользования».

Отдельные министерства и ведомства по собственной инициативе вводят ограничения на распространение целых сегментов информации. Например, в октябре 2008 г. Генеральная прокуратура, Комитет государственного контроля, Министерство внутренних дел, Комитет государственной безопасности и Министерство юстиции приняли совместное постановление, касающееся предоставления СМИ информации «по уголовным делам, связанным с преступлениями, получившими широкий общественный резонанс, и преступлениями, подрывающими авторитет государственной власти». Согласно постановлению, право предоставлять информацию имеют лишь органы предварительного следствия или суд. Предоставление такой информации по незавершенным делам запрещено без письменного разрешения судьи.

Не следует забывать, что в Законе о СМИ имеется еще статья 38 «Информация, распространение которой в средствах массовой информации запрещено». В частности, речь идет об информации от имени организаций, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию, а также организаций, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации; сведениях, пропагандирующих использование и потребление наркотических средств, психотропных, токсических и других одурманивающих веществ в немедицинских целях, а также сведениях о способах и методах разработки, изготовления, использования и местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров; информации, направленной на пропаганду войны,

насилия, жестокости, экстремистской деятельности или содержащей призывы к такой деятельности, а также другой информации, распространение которой запрещено этим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Особое беспокойство журналисткой общественности вызывает выборочное применение органами власти Закона «О противодействии экстремизму» от 4 января 2007 г. По этому Закону информационная продукция, содержащая призывы к экстремистской деятельности или пропагандирующая такую деятельность, изымается уполномоченными должностными лицами либо на нее налагается арест органом государственной безопасности, органом внутренних дел или судом. На основании заявления государственного органа, осуществляющего противодействие экстремизму, такая информационная продукции признается экстремистскими материалами по решению суда, которое является основанием для ее уничтожения.

На практике под экстремистские материалы попадали экземпляры журнала Arche, польский документальный фильм «Урок белорусского», компакт-диски со сборником песен «Солидарные с Беларусью», книга Павла Северинца «Лісты з лесу», книга Светланы Калинкиной и Павла Шеремета «Случайный президент» и некоторые другие материалы.

Мониторинг ситуации со свободой слова в Беларуси, регулярно проводимый Белорусской ассоциацией журналистов, подтверждает, что доступ независимых журналистов к информации о деятельности государственных органов является одной из актуальных проблем, которая должна быть безотлагательно решена как на законодательном уровне, так и на практике.

В этой связи предлагается комплекс следующих мер:

1) уточнить название и содержание статьи 37 Закона о СМИ «Информация ограниченного доступа» и статьи 38 «Информация, распространение которой в средствах массовой информации запрещено». При этом можно воспользоваться нормой статьи 5 Закона о печати 1995 г. «Недопустимость

злоупотребления свободой массовой информации», в которой устанавливался исчерпывающий перечень ограничений на использование информации;

2) более точно сформулировать в Законе право журналистов на аккредитацию по примеру статьи 42 Закона о печати;
3) отменить статью 22-1 Закона «О государственной службе», которая запрещает государственным служащим свободно давать информацию о деятельности государственных органов;
4) внести уточнения в Закон «О противодействии экстремизму», а возможно, добиваться признания его противоречащим Конституции;
5) обсудить с офисом Представителя ОБСЕ по свободе средств массовой информации, офисом Европейской Комиссии в Республике Беларусь и Комитетом Совета Европы по СМИ вопрос о выработке Рекомендаций по обеспечению свободы СМИ в Беларуси и проведении по этому вопросу диалога с белорусскими властями и представителями журналистского сообщества. При этом необходимо учесть результаты отчета международной миссии в Беларуси 20–24 сентября 2009 г. «За свободные и честные СМИ в Беларуси».

Оливер Мани-Керл
помощник генерального секретаря
Международной Федерации Журналистов (Брюссель)

ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Доклад на конференции «Улучшение правовых условий журналистской деятельности в Беларуси»
(Вильнюс, 2–3 декабря 2011 г.)

Главным критерием оценки доступности информации обществу является информационная открытость органов государственной власти. Гражданское общество должно знать, как действует государство и правительство, местные органы власти, как они расходуют денежные средства, как распоряжаются своими полномочиями по управлению страной и гражданами.

Эта информация должна быть доступна каждому члену общества. Недостаточная информационная открытость органов государственной власти позволяет властным структурам реализовывать решения, которые не всегда совпадают с интересами граждан, избегать публичной критики при принятии управленческих решений. Их заявления не могут быть проверены, достижения объективно оценены, а недостатки подвергнуты критике. Закрытость государственных органов создает условия для коррупции, злоупотребления властью, способствует широкому распространению и укоренению этой недобросовестной практики.

По степени информационной открытости государственные органы делятся на проактивные и реактивные.

Проактивная открытость предполагает, что правительство должно периодически публиковать информацию о своей деятельности, расходовании средств и своих достижениях.

Реактивная открытость предполагает обязательство государственных органов предоставлять информацию и общественнодоступные документы по требованию членов общества.

Право доступа общества к информации закреплено законодательно практически во всех странах Европы: из 56 стран — членов ОБСЕ только 11 не имеют соответствующего закона о доступе к информации.

Между тем стандарты этих законов в разных странах Европы различны. Многие международные организации пытались определить минимальные критерии, которые должны содержать подобные законы. Одна из первых попыток была предпринята правозащитной организацией «Article 19» — документ получил название «Принципы свободы информации». В ноябре 2008 г. благодаря совместным усилиям правозащитных организаций и журналистских союзов Совет Европы принял Конвенцию о доступе к официальным документам. Это стало важным шагом, так как документ определил минимальные стандарты и критерии измерения доступности информации.

Прежде всего, в документе закреплено право на запрос официальных документов. А также определено само понятие *«официальный документ»*. Под ним понимается вся информация, которой располагают органы государственной власти в печатной, электронной или любой иной форме.

В Конвенции также прописано, что правом на запрос информации может воспользоваться любой человек и он не обязан объяснять причины, побудившие его получить ту или иную информацию. Согласно документу, запрос на получение информации должен быть бесплатным, хотя некоторые страны, такие, например, как Германия и Ирландия, взимают за это плату. Но это, скорей, исключение из общего правила.

Согласно праву на запрос информации, обязанность предоставить ее распространяется на государственные органы и учреждения всех уровней власти. В случае отказа в предоставлении информации человек, ее запрашивающий, имеет право обратиться в суд либо иной орган, контролирующий соблюдение законности в стране.

В Конвенции также говорится, что существуют законные ограничения на право доступа к информации, т. е. общественности не может быть предоставлена абсолютна любая информация. Но все ограничения должны быть четко прописаны в законе, обоснованы и пропорциональны цели защиты этой информации. Всего, согласно Конвенции, существует 12 типов информации, в доступе к которой может быть отказано. Это, например, документы, касающиеся национальной и общественной безопасности, а также информация в рамках незаконченного уголовного расследования и др. Также оговариваются вопросы защиты приватной информации.

Однако даже такая информация, как записано в Конвенции, если она общественно важна, может быть опубликована.

Таковы европейские стандарты доступа к информации, закрепленные в Конвенции. Принятие ее — достаточно важный шаг. Международная Федерация Журналистов и другие журналистские и правозащитные организации могут использовать этот документ для того, чтобы протестировать законодательство, регулирующее вопросы доступа к информации в разных странах Европы. Естественно, и там существует масса государственных органов, которые заявляют о своей открытости, но в то же время предпринимают всевозможные ухищрения, чтобы скрывать информацию от общества и журналистов.

Существуют три главные международные организации, контролирующие соблюдение законности в вопросах доступа к информации, — это «Article 19», организация Statewatch (Лондон), которая специализируется по доступу к документам на уровне Евросоюза, и Access Info Europe (Мадрид). Последняя совместно с Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе (n-ost), подготовила брошюру «Legal Leaks (законные утечки). Пособие по вопросам законного получения информации», в которой даются советы журналистам, как легальным и законным способом получить доступ к интересующим их документам, касающимся деятельности государственных органов разного уровня.

Вместе с тем пока очень сложно говорить о доступе к информации и проведении кампаний за открытость государственных орга-

нов, когда журналист получает информацию из конфиденциальных источников и публикует ее.

Однако, согласно Конвенции, журналисты не должны быть наказаны за публикацию секретной информации, если это делается в общественных интересах. Также репортеры не должны нести наказание за то, что защищают свой источник получения конфиденциальной информации. И сами источники должны иметь гарантированную защиту за нарушение законов о конфиденциальности информации. Любое законодательство о секретности (конфиденциальности) информации не должно преследовать государственных чиновников, если они сделали достоянием гласности секретную информацию, представляющую особый интерес для всего общества.

Олег Агеев
юрист (Беларусь)

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ И В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

1. Конституционные и международно-правовые основы права на получение информации

Право на поиск, получение и распространение информации гарантируется в Республике Беларусь следующими нормами Конституции:

1) части 1, 2 статьи 34 «*Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.*

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы».

2) часть 1 статьи 51 «*Каждый имеет право на участие в культурной жизни. Это право обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной и мировой культуры.*»

В соответствии с пунктом 1 статьи 36 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации»[1] «*физическим лицам*

[1] Зарегистрирован в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, 15.08.2008, № 196, 2/1524.

гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.»

Помимо норм Конституции Республики Беларусь и Закона «О средствах массовой информации» право на информацию закреплено в международных договорах, ратифицированных государством.

Для Республики Беларусь таким договором, в частности, является Международный пакт о гражданских и политических правах[2] (далее — Пакт, МПГПП). Каталог прав, гарантированных этим международным документом, был перенесен в Конституцию Республики Беларусь 1994 г., и таким образом эти права и свободы были закреплены на конституционном уровне. Обеспечение прав и свобод было провозглашено высшей целью государства, государство должно гарантировать права и свободы, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (из статьи 21 Конституции Республики Беларусь).

Из этого следует, что права каждого, кто находится под юрисдикцией Республики Беларусь, должны иметь правовое обеспечение и защиту как на национальном, так и на международном уровне. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления защиты прав и свобод личности (статья 59 Конституции).

В соответствии со статьей 8 Конституции Республики Беларусь, Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных прин-

[2] Подписан Беларусью 19.03.1968 г., ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 05.10.1973, вступил в силу для Беларуси 23.03.1976 г.

ципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. По признанной в Беларуси научной концепции, автором которой является доктор юридических наук, профессор Г. А. Василевич (в прошлом — председатель Конституционного Суда Республики Беларусь и Генеральный прокурор Республики Беларусь), из данной нормы следует, что *«наполнение конституционных норм должно соответствовать международному праву. При этом к общепризнанным принципам в сфере обеспечения прав и свобод человека принято относить те, которые содержатся в важнейших международно-правовых актах, составляющих Билль о правах, то есть, в том числе, в Международном пакте ООН о гражданских и политических правах»*.[3]

Согласно части 3 статьи 21 Конституции, государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства.

Международный пакт о гражданских и политических правах является международным договором Республики Беларусь.

Согласно Закону «О международных договорах Республики Беларусь» (пункт 2 статьи 33), *нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) внутригосударственного нормативного правового акта*.

В соответствии со статьей 3 этого же Закона, *исполнение международных договоров Республики Беларусь осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, общепризнанными принципами международного права, Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.*

[3] ВАСИЛЕВИЧ, Г. А. Конституционное право Республики Беларусь / Г. А. Василевич. — Минск, 2003. — С. 250–259; а также Научно-практический комментарий к Конституции Республики Беларусь (по состоянию на 05.01.2006) [Электронный ресурс] / База данных Консультант-плюс: Беларусь.

Указанная Конвенция вступила в силу для Беларуси 31.05.1986 г. (ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 10.04.1986 г.).

Венская конвенция устанавливает принцип обязательности и добросовестности выполнения международного договора его участником (статья 26), а также содержит норму о том, что *«участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»* (статья 27).

Из статьи 116 Конституции Республики Беларусь следует, что международно-правовые акты, ратифицированные Республикой Беларусь, имеют большую юридическую силу, чем законы (это следует из полномочий Конституционного Суда давать заключения о соответствии законов таким международно-правовым актам).

Приведенные нормы позволяют сделать вывод, что в Республике Беларусь на конституционном и законодательном уровне закреплено следующее:

- нормы международных договоров, в частности МПГПП, являются частью правовой системы Республики Беларусь и могут применяться непосредственно;
- нормы МПГПП как международного договора обладают более высокой юридической силой по сравнению с внутренним законодательством, а в соответствии с научным толкованием, — обладают приоритетом как общепризнанные принципы международного права.

Это означает, что государственные органы и должностные лица должны применять нормы МПГПП при разрешении конкретной правовой ситуации (что следует из их обязанности действовать *в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства* — статья 7 Конституции Республики Беларусь). Кроме того, индивид вправе ссылаться на эти нормы при защите права, что еще более обосновано в том случае, если внутреннее законодательство либо правоприменительная практика не соответствуют международному договору.

Такой позиции придерживается Конституционный Суд Республики Беларусь, отмечая, что *полноценная защита прав и свобод*

человека и гражданина обеспечивается при условии надлежащей имплементации норм международного права в законодательство страны. В связи с этим представляется необходимым создание условий для эффективного применения норм международного права в нормотворческой и правоприменительной деятельности[4].

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека (принята и провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) предусматривает, что *«каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».*

В МПГПП право на получение информации закреплено в пункте 2 статьи 19, в соответствии с которыми *«каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ, устно, письменно, или посредством печати, или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»*.

Для надзора за исполнением Международного пакта о гражданских и политических правах в странах — участницах Пакта, в соответствии с его статьей 28 в 1977 г. был создан особый орган — Комитет ООН по правам человека (далее — КПЧ). КПЧ состоит из 18 членов — граждан государств — участников Пакта, обладающих высокими моральными качествами и признанной компетенцией в области прав человека. Члены КПЧ избираются на совещании государств — участников Пакта тайным голосованием сроком на четыре года и работают в личном качестве, а не как представители своих стран.

---

[4] Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 25.01.2011 г. «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2010 году» [Электронный ресурс] / База данных Консультант-плюс: Беларусь.

В соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах[5], Комитет уполномочен получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения тем или иным государством — участником Пакта какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Поэтому практика рассмотрения индивидуальных обращений в КПЧ имеет существенное значение для понимания толкования права.

Помимо указанных норм международного права, содержащихся в международных документах, ратифицированных Республикой Беларусь, исследовательский интерес, в первую очередь, представляют нормы права, содержащиеся в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод[6] (далее — Конвенция, Европейская конвенция). Европейская конвенция, подписанная в 1950 г. и вступившая в силу в 1953 г., является одним из основных документов Совета Европы и обязывает государства-участников обеспечить каждому, находящемуся под их юрисдикцией, перечисленные в Конвенции права и свободы. Индивидуальные жалобы на нарушение государствами-участниками Конвенции рассматривает Европейский суд по правам человека (Далее — ЕСПЧ, Европейский суд).

Несмотря на то, что в юридическом плане положения Конвенции и практики ЕСПЧ для государственных органов Республики Беларусь не являются обязательными, в Беларуси существует признанная научная позиция, в соответствии с которой, по существу, в белорусском государстве практически все нормы Европейской конвенции восприняты и получают свое развитие в законодательстве и на практике. Во многом это объясняется тем, что редакция статей принятой в 1994 г. Конституции готовилась с учетом Евро-

---

[5] Факультативный протокол к Пакту, ратифицирован постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 10.01.1992 г., вступил в силу для Республики Беларусь с 30.12.1992 г..

[6] Принята в Риме, 4 ноября 1950 г. (с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.). Республика Беларусь данную Конвенцию не ратифицировала.

пейской конвенции, а также сформированной практики Европейского суда по правам человека и функционировавшей на тот момент Европейской комиссии по правам человека. Сравнение содержания Конституции Республики Беларусь и Европейской конвенции подтверждает этот вывод[7]. Схожесть каталогов прав, предусмотренных Пактом и Конвенцией, также позволяет использовать толкование прав человека, данное ЕСПЧ, для обоснования своих доводов о нарушении того или иного права, гарантированного Пактом.

Конвенция, так же как и Пакт, относит право на получение информации к охраняемым правам и в соответствии с пунктом 1 статьи 10 Конвенции *«каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий».*

2. Признанные ограничения права на получение информации

Вместе с тем необходимо осознавать, что право на получение информации не является абсолютным. Оно имеет целый ряд законодательно установленных ограничений.

Такие ограничения на реализацию права на получение информации содержатся в пункте 3 статьи 19 Пакта, в соответствии с которой пользование правом на получение информации «налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

[7] ВАСИЛЕВИЧ, Г. А. Акты Конституционного Суда Республики Беларусь по обеспечению доступа к правосудию в контексте решений Европейского Суда по правам человека [Электронный ресурс] / база данных Консультант-плюс: Беларусь.

1) для уважения прав и репутации других лиц;

2) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Аналогичная норма содержится и в пункте 2 статьи 10 Конвенции, согласно которой *«осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».*

Ограничение права на получение информации в белорусском законодательстве имеет свои особенности. Статья 23 Конституции Республики Беларусь допускает ограничение прав и свобод в случаях, предусмотренных законом:

1) в интересах национальной безопасности, общественного порядка;
2) защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Данная норма Конституции соответствует международным стандартам.

Однако часть 3 статьи 34 Конституции закрепляет иные условия: право на получение информации можно ограничить не только законом, но и подзаконными актами. *«Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав»*, — гласит данная статья. В связи с тем, что условия ограничения содержат два термина, рассмотрим их соотношение.

Согласно правовой терминологии, *закон* — это принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой

нормативный правовой акт, выражающий государственную волю по ключевым вопросам общественной жизни[8].

Законодательство — это внешняя форма выражения объективного права. Термин используется как в широком, так и в узком смысле слова. В узком смысле слова термин «законодательство» применялся ранее, когда готовилось «Собрание действующего законодательства СССР». Под законодательством понималась система нормативных актов, издаваемых высшими органами власти и управления, т. е. законодательные акты и решения правительства.

В широком смысле слова законодательство — весь комплекс издаваемых уполномоченными правотворческими органами нормативных актов, важнейшим из которых является закон. Законодательство делится на определенные части в зависимости от места соответствующего правотворческого органа в структуре государственного механизма (высший законодательный орган издает законы, правительство — постановления и распоряжения, министерства и государственные комитеты — приказы и инструкции и т. д.)[9].

Подобная трактовка законодательства в широком смысле слова применяется и в теории государства и права[10].

Согласно статье 1 Гражданского процессуального кодекса, вступившего в силу с 1 июля 1999 г., под законодательством следует понимать законодательные акты (Конституция Республики Беларусь, законы, декреты и указы Президента) и постановления правительства[11].

Следовательно, термины «закон» и «законодательство» не тождественны, а часть 3 статьи 34 Конституции Республики Беларусь находится в противоречии со статьей 23 Конституции Республики Беларусь.

[8] Теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М.: Право и закон, 1996. — С. 125.

[9] Юридический энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1984. — С. 102.

[10] Теория государства и права. — С. 125.

[11] Гражданский процессуальный кодекс // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. — 1999. — № 10–12. — С. 102.

В правоприменительной практике нередко такое фундаментальное право, как право на получение информации, ограничивается не только постановлениями правительства, но и положениями, инструкциями министерств и государственных комитетов. Такие нормативные акты иногда принимаются в спешке, выполнены с нарушением законодательной техники, имеют расплывчатые формулировки, содержат неточности, что затрудняет их применение на практике.

Естественно, применить данные правовые нормы, не имея четких правовых критериев, без допущения злоупотреблений в ограничении права на получение информации трудно. Нельзя забывать и о проблеме, которая в ближайшем будущем заявит о себе, — проблеме правового регулирования Интернета. Все больше пользователей имеют возможность получать информацию из Всемирной сети. Существующая же правовая база, на наш взгляд, практически не применима к информационной сфере Интернета и мультимедиа.

Итак, совершенно очевидно, что изменение стереотипов сознания населения, этических понятий, бытовавших долгие годы, ведет к тому, что многие запретительные нормы перестают его удовлетворять и вступают в противоречие с зарождающимися социальными и нравственными ценностями. Поэтому в правоприменительной практике введение ограничений на свободу информации по моральным соображениям не должно выходить за разумные пределы. С учетом того, что применение субъективных оценок там, где нет четких правовых критериев, всегда несет в себе опасность злоупотреблений этими ограничениями, необходимы взвешенные правовые меры в регулировании данной сферы.

3. Практика применения норм Конвенции относительно права на получение информации Европейским судом по правам человека

До настоящего времени Европейский суд непосредственно рассматривал претензии, связанные с правом получения информации от государственных органов. Он рассматривал эти вопро-

сы, по меньшей мере, в четырех ключевых случаях, Линдер против Швеции[12], Гаскин против Великобритании[13], Гуерра и Орс против Италии[14] и МакГинли и Иган против Великобритании[15].

В первых трех случаях суд счел, что гарантия свободы самовыражения не включала права доступа к искомой информации. Следующая аналогичная интерпретация сферы действия статьи 10 дела Линдера просматривается и во всех трех случаях:

«Право на свободу получения информации в основе своей запрещает правительству ограничивать человеку возможность получения информации, которую другие желают или могут пожелать передать ему. Статья 10 в обстоятельствах, подобных рассматриваемому делу, не дает права доступа человеку... и не содержит обязательство правительства передавать... информацию человеку.»[16]

Используя слова «в обстоятельствах, подобных рассматриваемому делу», суд не исключил возможность реализации права доступа к информации в соответствии со статьей 10. Однако, учитывая особый характер запросов, отклоненных в рассматриваемых случаях (см. подробности ниже), это право ограничено.

В первом случае Линдер, податель заявления, был освобожден от занимаемой должности в шведском правительстве по соображениям национальной безопасности, но ему отказали в доступе к информации, касающейся его личной жизни, которая хранилась в секретном полицейском регистре и послужила основанием для его увольнения. Суд счел, что хранение и использование информации вместе с отказом дать возможность заявителю опровергнуть ее, являлось нарушением его права на уважение частной жизни. Такое нарушение, однако, было оправдано как необходимое для защиты национальной безопасности Швеции[17]. Суд подтвердил

---

[12] 26 марта 1987 г., заявление № 9248/81, 9EHRR433.

[13] Июль 1989 г., заявление № 10454/83, 12 EHRR 36

[14] 19 февраля 1998 г., заявление № 14967/89.

[15] Июнь 1998 г., заявление № 21825/93 и 23414/94.

[16] Линдер, параграф 74.

[17] Линдер, параграфы 48, 67.

обоснованность отказа отчасти по причине того, что доступ к государственной службе не является правом, защищенным Европейской конвенцией о защите прав человека, а отчасти исходя из того, что положение статьи 10 о «свободе получать информацию»: *«По существу запрещает правительству ограничивать кого-либо в получении информации, которую другие хотели бы или предполагали бы ему передать. Статья 10 не предоставляет в таких случаях, как рассматриваемый, права отдельным лицам на доступ к документам, содержащим сведения о его личной позиции, и не налагает на правительство обязанности предоставлять такую информацию отдельному лицу.»* Интересно отметить, в конечном итоге стало известно, что фактически Линдера уволили за политические убеждения и что шведское правительство принесло ему свои извинения и выплатило компенсацию.

За делом Линдера последовало дело Гаскина, Гуерры, а потом МакГинли и Игана.

В первом случае заявитель, который, будучи ребенком, находился на попечении местных властей в Великобритании, позже обратился за материалами своего дела, которые находились у государства, но получил отказ в доступе к ним.

В деле Гуерры заявители, которые жили возле химического завода, представлявшего «большой риск», пожаловались на то, что местные власти в Италии не предоставили им информацию о риске загрязнения и о том, что делать в случае серьезной аварии.

В деле МакГинли и Игана заявители подверглись радиации во время ядерных испытаний на островах Рождества и потребовали доступа к документам, касающимся потенциального риска для здоровья в результате случившегося.

Во всех трех случаях суд счел, что конфликта с правом на уважение частной и семейной жизни не было, но статья 8 накладывает определенные обязательства на государство по обеспечению уважения этих прав:

«Хотя назначение статьи 8 заключается в защите человека против произвольного вмешательства органов государственной власти, она не просто вынуждает государство воз-

держиваться от такого вмешательства: помимо такого первостепенного негативного обязательства, могут быть и позитивные обязательства, заложенные в эффективном уважении частной или семейной жизни.»[18]

В деле Гаскина суд счел, что заявитель имел право на получение информации, необходимой для понимания им своего детства и раннего развития, хотя это должно было быть уравновешено интересами конфиденциальности третьей стороны, предоставившей информацию. Важно, что это накладывало определенные обязательства на правительство по созданию независимого органа, который мог бы решать, предоставлять доступ или нет, если третья сторона отсутствует или не дает согласия. Поскольку правительство не сделало этого, права заявителя были нарушены[19].

В деле Гуерры суд счел, что серьезные экологические проблемы могут повлиять на благополучие людей, на их возможность наслаждаться своим домом, что является вмешательством в их частную и семейную жизнь. В результате итальянские власти несут определенные обязательства по обеспечению заявителей информацией, необходимой для оценки риска проживания в городе, вблизи химического завода, представляющего большой риск для здоровья. Отказ от предоставления заявителям необходимой информации явился нарушением их прав в соответствии со статьей 8[20].

В деле МакГинли и Игана Суд счел, что заявители имели право на доступ к запрашиваемой информации. Однако правительство выполнило положительные обязательства, создав процесс, посредством которого доступ к информации мог быть обеспеченным, чем заявители не воспользовались[21].

Хотя эти решения Европейского суда признают право на доступ к информации, они остаются проблематичными. Во-первых,

---

18 Гуерра, параграф 58.

19 Гаскин, параграф 49.

20 Гуерра, параграф 60.

21 МакГинли и Иган, параграф 102–103.

суд подошел к делу весьма осторожно, дав понять, что его решения ограничивались только фактами каждого случая, поэтому их не следует использовать для создания общего принципа[22]. Во-вторых, что еще более проблематично, если брать за основу уважение частной и семейной жизни, то это накладывает серьезные ограничения на сферу действия права на доступ к информации. Это очевидно из дела Гуерры, где значительным продвижением суда было признание того факта, что серьезные экологические проблемы могли бы сказаться на праве заявителей на уважение их частной и семейной жизни. Хотя суд сделал такой вывод в деле Гуерры на основе очевидного значения справедливости и демократии, из этого вовсе не следует, что такое будет возможно всегда. Было бы намного логичнее и яснее, если бы суд просто признал свободу информации как составляющую права на свободу самовыражения[23].

Также при исследовании права на получение информации интересно еще одно дело, рассмотренное Европейским судом, — Дамманн против Швейцарии[24].

В качестве судебного обозревателя ежедневной газеты заявитель решил провести расследование крупной кражи со взломом. В ходе этого расследования он позвонил в прокуратуру и попросил предоставить ему информацию, были ли в прошлом судимы лица, входившие в список подозреваемых. Помощница прокурора послала заявителю факс с запрошенной им информацией. Заявитель не опубликовывал сведения, о которых идет речь, и не использовал их в каких бы то ни было иных целях. Тем не менее в отношении заявителя и помощницы прокурора было возбуждено уголовное дело. Последняя была признана судом виновной в разглашении служебной тайны и уволена из прокуратуры. Национальный суд также признал заявителя виновным в том, что

---

22 Смотри, например, Гаскин, параграф 37.

23 Мендел, Т. Свобода информации. Сравнительное правовое исследование / Т. Мендел. — 2003. Доступно http://www.unesco.kz/publications/ci/freed_inform_ru.doc.

24 От 25 апреля 2006 г., заявление № 77551/01.

он подстрекал другое лицо к разглашению служебной тайны. Суд Швейцарии отметил, что интерес человека в охране его частной жизни доминирует над любым общественным интересом, особенно потому, что на данном этапе невозможно было знать наверняка, будут ли указанные лица в конечном счете признаны виновными в преступлениях, в совершении которых они подозревались.

Позиция Европейского суда отличалась от позиции суда Швейцарии. Вмешательство государства в осуществление прав заявителя в настоящем деле было предписано законом. Европейский суд выразил сомнения в предсказуемости этого закона, однако не пришел к окончательному выводу по данному вопросу. Вмешательство преследовало правомерную цель, а именно: предотвращение «разглашения информации, полученной конфиденциально». Дело касалось не ограничений на публикацию сведений как таковую и не осуждения журналиста после их публикации, а подготовительного шага к публикации сведений — журналистского расследования и предпринятых в связи с ним мероприятий. Эта стадия, которая также подлежит надзору со стороны Европейского суда, требует более пристального внимания ввиду большой опасности, которую представляет данный вид ограничения свободы выражения мнения. Не подлежит сомнению, что в принципе данные, касающиеся судимостей подозреваемого, заслуживают защиты. Однако, как признал Федеральный суд Швейцарии, эта информация могла бы быть получена и другим путем, например путем обращения к сборникам судебной практики или к подшивкам газет. В обстоятельствах дела причины, на которые ссылались швейцарские власти для того, чтобы оправдать наложение на заявителя штрафа, не представляются «существенными и достаточными», поскольку сведения, о которых идет речь, на самом деле не являлись «информацией, полученной конфиденциально» в том смысле, который этому выражению придает Конвенция, и, соответственно, находились в сфере интересов общественности. Информация относилась к категории, поднимающей вопросы, которые представляли

общественный интерес, поскольку она касалась очень впечатляющего взлома, широко освещавшегося средствами массовой информации. Что касается довода швейцарских судов о том, что заявитель должен был знать, что запрашиваемая им информация является конфиденциальной, то Европейский суд счел, что швейцарские власти должны были нести большую долю ответственности за неосмотрительность, допущенную помощницей в прокуратуре, особенно с учетом того, что заявитель, по-видимому, не вводил ее в заблуждение, не угрожал ей и не оказывал на нее давление с целью добиться разглашения искомой информации. Кроме того, правам заинтересованных лиц не был причинен ущерб. Хотя в какое-то время и могла существовать опасность вмешательства в осуществление прав других лиц, она исчезла, когда заявитель сам решил не публиковать сведения, о которых идет речь. Более того, хотя назначенное заявителю наказание было не очень суровым, имело значение не то, что ему назначили небольшое наказание, а то, что он вообще был признан виновным в совершении преступления. Хотя наказание не мешало самовыражению заявителя, его осуждение тем не менее являлось разновидностью цензуры, которая с большой долей вероятности могла бы отбить у него желание проводить расследование, являющееся частью его работы, с целью подготовить компетентную газетную статью по выбранной теме. Наказывая за шаг, предпринятый до публикации сведений, как это на самом деле и было, подобное осуждение, вероятно, могло бы удержать журналистов от внесения вклада в публичное обсуждение вопросов, затрагивающих жизнь сообщества, и таким образом затруднить прессе выполнение функций поставщика информации и сторожа правопорядка. Поскольку это так, осуждение заявителя не было разумно пропорционально преследованию правомерной цели, о которой идет речь, учитывая интерес демократического общества в гарантировании и сохранении свободы прессы.

С учетом таких доводов Европейский суд пришел к выводу, что в данном вопросе по делу было допущено нарушение требований статьи 10 Конвенции (вынесено единогласно).

Не менее интересно дело, рассмотренное Европейским судом, Társaság A Szabadságjogokért» против Венгрии[25].

Заявитель — неправительственная организация, чья заявленная цель состоит в том, чтобы содействовать основным правам, и которая работает в области наркотиков — попросил Конституционный суд предоставить ему доступ к жалобе, находящейся на рассмотрении Конституционного суда. Эту жалобу подал некий депутат. Жалоба содержала запрос о конституционном рассмотрении некоторых последних поправок к Уголовному кодексу, касающихся преступлений, связанных с наркотиками. Конституционный суд отклонил эту просьбу заявителя без консультации с депутатом, пояснив, что жалоба, находящаяся на рассмотрении, не может быть доступна посторонним без согласия ее автора. После этого Конституционный суд принял решение о конституционности оспариваемых поправок к Уголовному кодексу. Решение содержало краткую информацию о жалобе и было оглашено публично. Рассматривая иск заявителя к Конституционному суду, Национальные суды Венгрии постановили, что жалоба не может рассматриваться как «данные» и что отсутствие доступа к ней не может оспариваться, а также что в жалобе содержатся некоторые «данные», но эти данные — «личные», и к ним не может быть предоставлен доступ без разрешения автора. Такая защита личных данных не может перевешиваться иными законными интересами, включая доступ к общественной информации.

Европейский суд не согласился с данными доводами и постановил, что общественность имеет право на получение информации, представляющей общественный интерес. Существует прецедентное право суда в отношении свободы печати, которое позволяет распространять информацию и идеи. В связи с этим требуется наиболее пристальное внимание суда, когда меры, принимаемые национальными органами, могут воспрепятствовать участию прессы, одного из «общественных контролеров», в общественных дискуссиях по вопросам, представляющим законный общественный ин-

[25] От 14 апреля 2009 г., заявление № 37374/05.

терес, включая меры, которые могут сделать доступ к информации более сложным. С учетом интересов, защищаемых статьей 10, закон не допускает использования произвольных ограничений, которые могут принять форму косвенной цензуры, если власти будут создавать препятствия для сбора информации. Сбор информации является, в частности, важной составной частью журналистики и неотъемлемым, защищаемым элементом свободы прессы. Функции прессы включают в себя создание форумов для публичных обсуждений. Тем не менее эта функция реализуется не только средствами массовой информации и профессиональными журналистами.

В данном случае подготовка к общественной дискуссии проводилась неправительственной организацией. Цель деятельности заявителя, таким образом, можно охарактеризовать как один из важнейших элементов общественной дискуссии. Суд неоднократно признавал важный вклад гражданского общества в обсуждение государственных дел. Заявитель — организация, которая работает в сфере прав человека, включая защиту права на свободу информации. Эта организация, так же как и пресса, может рассматриваться как «общественный контролер». Учитывая эти обстоятельства, суд убедился в том, что деятельность заявителя подлежит такой же защите со стороны Конвенции, как и деятельность прессы. Темой данного обсуждения был вопрос о конституционности уголовного законодательства в отношении преступлений, связанных с наркотиками. По мнению суда, подача заявления об апостериорном абстрактном рассмотрении этого законодательства, особенно со стороны депутата, несомненно, является вопросом, представляющим общественный интерес. Таким образом, суд приходит к выводу, что заявитель участвовал в законном сборе информации по вопросам общественной важности. Он отмечает, что власти вмешались на начальном этапе этого процесса путем создания административных препятствий. Таким образом, монополия Конституционного суда на информацию представляет собой одну из форм цензуры. Кроме того, учитывая, что намерение заявителя состояло в том, чтобы распространить среди общественности информацию, содержащуюся в рассматриваемой конститу-

ционной жалобе, и тем самым внести свой вклад в общественную дискуссию по вопросам уголовного законодательства в отношении преступлений, связанных с наркотиками, его право на распространение информации было явно ограничено. Следовательно, имело место вмешательство в права заявителя, предусмотренные параграфом 1 статьи 10 Конвенции.

Другое дело, было ли это вмешательство оправданным. Для ответа на этот вопрос суду следовало определить, было ли оно предусмотрено законом, преследовало ли одну или несколько законных целей, изложенных в пункте 2 статьи 10 Конвенции, и было ли необходимым в демократическом обществе для достижения этих целей.

По обычной процедуре Европейский суд проверил вначале, было ли предусмотрено вмешательство законом и имело ли оно законные цели.

Заявитель просил предоставить ему информацию, опираясь на Закон о защите данных, который гарантирует доступ к сведениям, представляющим общественный интерес. По утверждению правительства, соответствующее законодательство предусматривает достаточные юридические основания для вмешательства в право заявителя на свободу выражения мнений, так как в данном случае личный характер данных имеет большую важность, чем общественный интерес. Суд признал, что вмешательство было «предусмотрено законом» в соответствии со смыслом параграфа 2 статьи 10 Конвенции, а также что оспариваемое вмешательство преследовало законную цель защиты прав других лиц в соответствии со смыслом параграфа 2 статьи 10 Конвенции.

Вопросом, который, как правило, является определяющим при разрешении дел Европейским судом, является вопрос о необходимости такого вмешательства в демократическом обществе. Рассматривая его, Европейский суд напомнил о том, что *«статья 10 не... дает отдельным лицам права доступа к материалам, содержащим информацию об их личной позиции, а также не налагает на правительство обязательство раскрывать такую информацию в отдельным лицам»* и *«вывести из Конвенции*

общее право доступа к административным данным и документам очень сложно». Тем не менее суд недавно использовал более широкое толкование понятия «свобода получать информацию», тем самым расширив критерии признания права на доступ к информации. В любом случае суд отмечает, что *«**право на свободу получения информации в основном запрещает правительству ограничивать право лица на получение информации, которую другие хотят или могут быть готовы ему предоставить**»*. Суд считает, что данное дело скорее связано с вмешательством — в силу цензорских полномочий информационной монополии — в деятельность «общественного контролера», а не с нарушением общего права на доступ к официальным документам. В этой связи можно вспомнить замечание суда о том, что препятствование деятельности прессы со стороны властей требует самого тщательного рассмотрения. Кроме того, ***обязательства государства в вопросах свободы прессы включают в себя устранение препятствий для осуществления функций прессы, когда, в вопросах, представляющих общественный интерес, такие препятствия возникают только из-за информационной монополии органов власти***. Суд отмечает в этой связи, что информация, запрошенная заявителем в данном случае, была готова и доступна и не требовала сбора данных со стороны государственных органов. Таким образом, суд считает, что государство обязано было не препятствовать получению информации, необходимой заявителю. Кроме того, суд считает совершенно неправдоподобным, что какие-либо сведения о частной жизни депутата, относящиеся к защищаемой частной сфере, могли быть обнаружены в его конституционной жалобе. Депутат действительно сообщил прессе, что он подал жалобу, и поэтому его мнение по данному общественно важному вопросу в принципе могло быть связано с его личностью. Вместе с тем суд считает, что, ***если государственные деятели смогут осуществлять цензуру прессы и контролировать общественные дискуссии под предлогом своих личных прав, утверждая, что их мнения по государственным вопросам связаны с их личностью и поэтому являются личными данными, которые не***

могут быть раскрыты без их согласия, это будет иметь роковые последствия для свободы выражения мнений в области политики. По мнению суда, эти соображения не могут служить оправданием вмешательству, ставшему предметом жалобы в данном случае. Суд считает, что препятствия, создаваемые с целью предотвращения доступа к информации, представляющей общественный интерес, могут отвратить тех, кто работает в средствах массовой информации или в смежных областях, от работы с такими вопросами. В результате они будут не в состоянии выполнять свою жизненно важную роль в качестве «общественных контролеров», а их способность предоставлять точную и достоверную информацию может измениться в худшую сторону.

С учетом таких доводов Европейский суд пришел к выводу, что в данном вопросе по делу было допущено нарушение требований статьи 10 Конвенции (вынесено единогласно).

4. «Article 19» о доступе к информации

Одним из наиболее интересных документов в этой сфере являются «Иоганнерсбургские принципы. Национальная безопасность, свобода самовыражения и доступ к информации»[26]. Они были приняты 1 октября 1995 г. группой экспертов в области международного права, национальной безопасности и прав человека, собравшихся под эгидой международной правозащитной организации «Article 19» при содействии Центра прикладных правовых исследований при Университете Уитуотерсрэнд в Южной Африке.

Принципы были разработаны группой из 36 экспертов Австралии, Великобритании, Замбии, Израиля, Индии, Кении, России, Северной Ирландии, Сенегала, Совета Европы, США, Франции, Швейцарии, Швеции, Югославии, ЮАР, Южной Кореи под председательством американского специалиста в области права СМИ Пола Хоффмана.

[26] Доступно на русском языке на http://law.bymedia.net/index.php?option=com_content&task=view&id=203&Itemid=103

Принципы основаны на международных и региональных правовых нормах, относящихся к защите прав человека, развивающейся правоприменительной практике государств (в том числе на решениях национальных судов) и на общих принципах права, признанных Содружеством государств.

О доступе к информации непосредственно говорится в принципах 11–16.

В соответствии с принципом 11 *«каждый имеет право получать информацию от властных структур, в том числе информацию, относящуюся к государственной безопасности. Любые ограничения этого права под предлогом национальной безопасности не могут вводиться, если только правительство не продемонстрирует, что такое ограничение предписано законом и необходимо в демократическом обществе для защиты законные интересов национальной безопасности».*

Согласно принципу 12, *«государство не может категорически отказывать в доступе ко всей информации, относящейся к национальной безопасности, но должно обозначить в законе только те конкретные и узкие категории информации, которые необходимо оставлять закрытыми в законных интересах национальной безопасности».*

В соответствии с принципом 13 *«во всех законах и решениях, относящихся к праву получения информации, в первую очередь необходимо учитывать общественный интерес к получению этой информации»*.

Принцип 14 гласит, что *«государство обязано принять соответствующие меры для обеспечения права на получение информации. Эти меры должны предусматривать, чтобы властные структуры в случае отказа от предоставления информации указывали причину в письменном виде в разумно короткое время, а также предоставляли право рассмотрения обоснованности и законности отказа независимым органам, в том числе юридическое рассмотрение в том или ином виде. Рассматривающий претензии орган должен обладать правом ознакомления со скрываемой информацией».*

В соответствии с принципом 15 *«никто не может быть наказан под предлогом национальной безопасности за раскрытие информации:*

- *если это раскрытие не наносит действительного ущерба и, по всей вероятности, не может причинить ущерб законным интересам национальной безопасности;*
- *если общественный интерес к получению этой информации перевешивает ущерб от ее раскрытия».*

Принцип 16 устанавливает, что *«никто не может стать объектом преследования под предлогом национальной безопасности за разглашение информации, полученной на государственной службе, если общественный интерес к получению этой информации перевешивает ущерб от ее раскрытия».*

Также экспертами «Article 19» был подготовлен проект *Модели Закона о Свободе Информации,*[27] *который* написан директором программы по законодательству «Article 19» Тоби Менделем. Комментарии к данной модели были сделаны широким кругом экспертов, которые внесли свой вклад в развитие свободы информации. В их числе Дэвид Голдберг (консультант «Article 19»), Мари МакГонагл (преподаватель права, Национальный университет Ирландии), Лиза Ягель (офис специального репортера по вопросам свободы слова, Организация американских стран). Публикация была отредактирована сотрудником «Article 19» по вопросам права Питером Нурландером.

Положения *Модели Закона о Свободе Информации* основаны на наилучших примерах международной практики. Данная модель призвана оказать помощь в сфере свободы информации странам Южной Азии и, таким образом, содержит в себе англосаксонский стиль создания проектов подобных законов. В то же время модель представляет международные стандарты в данной

[27] Доступно на www.article19.org/pdfs/standards/foi-model-law-russian-.pdf На русский язык доклад переведен Ириной Кругловой, редакция произведена Ириной Авчинниковой (юрист Центра правовой защиты СМИ при Белорусской ассоциации журналистов). Работа по технической редакции доклада выполнена Софией Пагсли (консультант в Беларуси АРТИКЛЯ 19).

сфере и потому может быть уместной и в тех странах, где существует континентальное право.

Модель Закона о Свободе Информации (Закон) предусматривает необходимые условия для реализации права, обеспеченного правовой санкцией, на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, по предъявлению запроса об информации. Данным правом наделен каждый гражданин, а терминам «информация» и «государственные органы» дано широкое толкование. Также Закон предусматривает б**о**льшую степень ограничений на доступ к информации, находящейся в ведении частных организаций, в случаях, когда существует необходимость защиты и осуществления любого права. В том отношении положения модели Закона совпадают с положениями законодательства Южной Африки, в соответствии с которым очень много важной информации находится в ведении частных организаций, и исключение их из рамок Закона серьезным образом подорвало бы право на информацию.

В отношении способов предоставления информации Закон требует от государственных органов назначить чиновника по работе с информацией, в чьи обязанности будет входить содействие в достижении целей Закона. Тем не менее запрос об информации может быть сделан на имя любого чиновника соответствующего органа. Ответ на запрос должен быть выдан в течение 20 дней. Этот срок может быть продлен до 40 дней в тех случаях, когда лицо запрашивает большое количество документов и потому невозможно уложиться в срок, отведенный Законом первоначально. В случаях когда запрашиваемая информация необходима для спасения жизни или свободы личности, ответ на запрос должен быть выдан в течение 48 часов. Лицо, делающее запрос, может указать форму, в которой было бы предпочтительнее получить интересующую его информацию. Плата за предоставление информации не может превышать реальную стоимость услуги по предоставлению информации. Также плата не взимается за предоставление информации личного характера и информацию, представляющую интерес для общественности.

Важным и решающим положением Закона является назначение независимого Комиссара по вопросам информации, обладающего полномочиями на пересмотр любых отказов о предоставлении информации и наделенного мандатом на содействие достижению целей Закона. Комиссар может как получать жалобы, так и проводить свой собственный мониторинг. Также одним из полномочий Комиссара является выдвижение требований к органам о предоставлении информации и даже наложение штрафов за сознательное уклонение от выполнения требований Закона.

В соответствии с международной практикой Законом предусматривается ряд исключений, включающих неразглашение информации частного, коммерческого и конфиденциального характера, здоровья и безопасности, правопорядка, обороны и формулировки политического курса. Тем не менее исключения не применяются к предоставлению информации общественного интереса и в некоторых случаях к информации с истекшим сроком давности.

Часть III данного модельного Закона возлагает на государственные органы ряд позитивных обязательств, включая требование о публикации информации определенного содержания и хранение документов в надлежащем порядке в соответствии с практическими нормами, которые должны быть опубликованы Комиссаром.

Часть VI данного Закона предусматривает защиту «свистунов» — лиц, которые распространяют информацию о правонарушениях, если они действовали с добрыми намерениями и в разумной уверенности, что информация являлась по большей части достоверной и содержит доказательства о правонарушениях или серьезной угрозы здоровью, безопасности или окружающей среде.

И в заключение, Модель Закона о Свободе Информации предусматривает защиту лиц, которые предоставляют информацию с добрыми намерениями в соответствии с запросом, и в то же время налагает бремя уголовной ответственности на лиц, преднамеренно препятствующих доступу к информации или уничтожающих документы.

5. Виды ограничений, предусмотренные национальным законодательством Республики Беларусь

Поскольку в соответствии с требованиями Конституции Республики Беларусь и международными нормами предусмотрены ограничения права на получение информации, то в соответствии с целым рядом национальных нормативных актов эти ограничения и были закреплены.

В Республики Беларусь был принят Закон от 10.11.2008 г. № 455-з «Об информации, информатизации и защите информации». В данном Законе сделана прямая оговорка, что его действие не распространяется на общественные отношения, связанные с деятельностью средств массовой информации и охраной информации, являющейся объектом интеллектуальной собственности. Указанные отношения регулируются соответственно Законом «О средствах массовой информации» и Законом «Об авторском праве и смежных правах».

Закон устанавливает принципы правого регулирования информационных отношений, среди которых, на наш взгляд, необходимо особо выделить принцип свободы поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации, а также пользования информацией; принцип установления ограничений распространения и (или) предоставления информации только законодательными актами Республики Беларусь; а также принцип защиты информации о частной жизни физического лица и персональных данных. Кроме этого, Закон отдельно определяет обязанность государственных органов, общественных объединений, должностных лиц предоставлять гражданам возможность ознакомления с информацией, затрагивающей их права и законные интересы, а также право граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

В зависимости от категории доступа Закон делит информацию на общедоступную и информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено.

При этом особо оговаривается, что ***не*** могут быть ограничены доступ к информации, распространение и (или) предоставление информации:

1) о правах, свободах и законных интересах физических лиц, правах и законных интересах юридических лиц и о порядке реализации прав, свобод и законных интересов;
2) о деятельности государственных органов, общественных объединений;
3) о правовом статусе государственных органов, за исключением информации, доступ к которой ограничен законодательными актами Республики Беларусь;
4) о чрезвычайных ситуациях, экологической, санитарно-эпидемиологической обстановке, гидрометеорологической и иной информации, отражающей состояние общественной безопасности;
5) о состоянии здравоохранения, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства;
6) о состоянии преступности, а также о фактах нарушения законности;
7) о льготах и компенсациях, предоставляемых государством физическим и юридическим лицам;
8) о размерах золотого запаса;
9) об обобщенных показателях по внешней задолженности;
10) о состоянии здоровья должностных лиц, занимающих должности, включенные в перечень высших государственных должностей Республики Беларусь;
11) накапливаемой в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах государственных органов, физических и юридических лиц, созданных (предназначенных) для информационного обслуживания физических лиц.

К информации, распространение и (или) предоставление которой ***ограничено****, Законом отнесены:*

— сведения о частной жизни физического лица и персональные данные.

Законом отдельно установлено (статья 18), что никто не вправе требовать от физического лица предоставления информации о его частной жизни и персональных данных, включая сведения, составляющие личную и семейную тайну, тайну телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений, касающиеся состояния его здоровья, либо получать такую информацию иным образом помимо воли данного физического лица, кроме случаев, установленных законодательными актами Республики Беларусь. Сбор, обработка, хранение информации о частной жизни физического лица и персональных данных, а также пользование ими осуществляются с согласия данного физического лица, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь.

Конституция Республики Беларусь гарантирует каждому право на защиту и неприкосновенность личной жизни (статья 28), в том числе от посягательств на тайну корреспонденции, телефонных и иных сообщений, а статья 34 — что пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

Гражданский кодекс Республики Беларусь, вступивший в силу с 1 июля 1999 г., (статья 151) вводит понятия «неприкосновенность частной жизни», «личная и семейная тайна», относит их к нематериальным благам и устанавливает способы защиты, в том числе компенсацию морального вреда. Это обстоятельство актуализирует вопрос о понятии «неприкосновенность частной жизни», а также о сфере запрета на вмешательство в частную жизнь.

Законодательного определения понятия «неприкосновенность частной жизни» нет. Исходя из анализа законодательства зарубежных стран, практики Европейского суда по правам человека, грамматического толкования, следует, что понятие «неприкосновенность частной жизни» является довольно широким и включа-

ет в себя понятия «личная жизнь», «личная тайна» и «семейная тайна».

Сфера ограничения вмешательства в частную жизнь определена рядом законодательных актов. Например, Кодекс о браке и семье от 9 июля 1999 г. № 278-З[28] (статья 136) предусматривает, что тайна усыновления ребенка охраняется законом. Закон Республики Беларусь от 19 ноября 1993 г. № 2570-XII «О правах ребенка»[29] (статья 28) устанавливает, что каждый ребенок имеет право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в том числе от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений.

Банковский кодекс Республики Беларусь[30] (статья 121) относит сведения о счетах и вкладах (депозитах), в том числе о наличии счета в банке (небанковской кредитно-финансовой организации), его владельце, номере и других реквизитах счета, размере средств, находящихся на счетах и во вкладах (депозитах), а равно сведения о конкретных сделках, об операциях без открытия счета, операциях по счетам и вкладам (депозитам), а также об имуществе, находящемся на хранении в банке, к банковской тайне, которая не подлежит разглашению.

В соответствии со статьей 79 Общей части Налогового кодекса Республики Беларусь[31] налоговую тайну составляют любые сведения, полученные налоговыми органами, о плательщиках (иных обязанных лицах), за исключением сведений:

- о фамилии, имени, отчестве плательщика (иного обязанного лица) — физического лица, наименовании плательщика (иного обязанного лица) — организации;

[28] Первоначальный текст документа опубликован в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь», 28.07.1999 г., № 55, 2/53.

[29] Первоначальный текст документа опубликован в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь», 09.11.2000 г., № 103, 2/215.

[30] Первоначальный текст документа опубликован в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь», 17.11.2000 г., № 106, 2/219.

[31] Первоначальный текст документа опубликован в Национальном реестр правовых актов Республики Беларусь», 13.01.2003 г., № 4, 2/920.

- разглашенных плательщиком (иным обязанным лицом) самостоятельно или с его согласия;
- об учетном номере плательщика, в том числе о дате его присвоения;
- о дате первоначальной уплаты лицами, осуществляющими ремесленную деятельность, деятельность в сфере агроэкотуризма, соответственно сбора за осуществление ремесленной деятельности и сбора за осуществление деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма;
- об уставном фонде (капитале) организации;
- о нарушениях налогового и иного законодательства и мерах ответственности за эти нарушения;
- предоставляемых налоговым или правоохранительным органам других государств в соответствии с международными договорами Республики Беларусь;
- предоставляемых государственным органам, иным государственным организациям в целях совершения административных процедур (кроме данных об учредителях (участниках, собственниках имущества) юридических лиц и сведений об открытии (закрытии) счетов в банках);
- предоставляемых контролирующим (надзорным) органам из единой информационной базы данных контролирующих (надзорных) органов.

Налоговая тайна не подлежит разглашению, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Нормы об охране личной жизни есть в Законе «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь»[32] (пункт 3 статьи 6): *«Полученные в процессе деятельности органов государственной безопасности сведения о частной жизни не могут сообщаться органами государственной безопасности кому бы то ни было без письменного согласия физического лица, за исключением случаев, предусмотренных законодательными*

[32] Принят Палатой представителей 11 ноября 1997 года, одобрен Советом Республики 19 ноября 1997 года.

актами Республики Беларусь» и Законе «Об органах внутренних дел Республики Беларусь»[33]: пункт 4 статьи 6 *«Органы внутренних дел не имеют права разглашать сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, сведения, относящиеся к его личной жизни, если иное не предусмотрено настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь»*.

Особое внимание защите прав граждан на тайну личной жизни уделяется в архивных учреждениях Республики Беларусь путем ограничения использования архивных документов, содержащих такие сведения. В статье 28 Закона Республики Беларусь «О Национальном архивном фонде и архивах в Республике Беларусь» установлено, что граждане, являющиеся собственниками архивных документов, имеют право обусловить неразглашение их содержания или ограничить доступ к ним на срок до 75 лет.

Статьей 30 данного Закона предусмотрено, что в целях защиты информации, содержащейся в документах Национального архивного фонда Республики Беларусь, государственные и ведомственные (межведомственные) архивы, хранящие архивные документы, имеют право при выдаче физическим лицам копий документов Национального архивного фонда Республики Беларусь устанавливать условия их использования.

Авторам архивных документов личного происхождения и их наследникам названные документы выдаются для использования без ограничений.

Потребителям информации предоставляется право использования архивных документов путем публикации их в виде книг, факсимильных изданий, микрографических копий, проведения выставок документов, показа их по телевидению. Использование такой информации в коммерческих целях осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

[33] Принят Палатой представителей 27 июня 2007 г., одобрен Советом Республики 29 июня 2007 г.

В соответствии с требованиями статьи 28 данного Закона использование архивных документов запрещается или ограничивается, если имеются основания считать, что это:

1) нанесет вред интересам Республики Беларусь;

2) может нанести вред сохранности архивных документов (в этом случае выдается вместо оригинала копия);

3) нанесет вред личным интересам граждан;

4) повлечет иное нарушение законодательства Республики Беларусь.

Ограничения в пользовании документами Национального архивного фонда Республики Беларусь, содержащими государственную тайну, устанавливаются, как правило, на срок до 30 лет, а содержащими служебную тайну — до 10 лет с момента отнесения их к государственной или служебной тайне.

Приказом Председателя Комитета по архивам и делопроизводству Республики Беларусь от 03.07.1996 г. № 21 утверждена Инструкция о режиме доступа к документам, содержащим информацию, относящуюся к тайне личной жизни граждан.

В соответствии с данной Инструкцией в архивном деле к тайне личной жизни граждан могут быть отнесены сведения, использование которых без согласия заинтересованных лиц может нанести ущерб моральным и имущественным интересам граждан, в их числе:

- о здоровье, семейных и интимных отношениях;
- об обстоятельствах рождения, усыновления, развода;
- о личных привычках и наклонностях;
- личная переписка и корреспонденция, дневниковые, телефонные, телеграфные, видео, аудио и другие виды сохранения информации;
- об имущественном положении, источниках доходов;
- о деятельности, содержащей коммерческую тайну;
- об интеллектуальной собственности (авторское право, изобретательское и патентное право, право на научные открытия, а также другие права, относящиеся к интеллектуальной

деятельности в области производства, науки, литературы и искусства);
- сведения, разглашение которых создает угрозу личной безопасности граждан, безопасности членов его семьи и имущества;
- об участии граждан в действиях судебно-следственных органов в качестве обвиняемых, подсудимых, свидетелей и т. п., а также об обвинении в злоупотреблениях властью или служебным положением (кроме случаев, не подлежащих засекречиванию по статье 7 Закона РБ «О государственных секретах»);
- о рассматривавшихся персонально в руководящих и контрольных органах КПБ делах морально-этического характера;
- сведения из учетно-фильтрационных материалов КГБ (МГБ, МВД) на граждан, репатриированных из Германии и оккупированных ею стран на родину в 1945–1946 гг.

Доступ к находящимся в делах и документах сведениям автобиографического и биографического характера (анкетам, автобиографиям, биографическим справкам, мандатам, удостоверениям, командировочным предписаниям, деловым характеристикам, отношениям и письмам, церковным и метрическим записям и т. п.), если они не содержат сведений, составляющих государственную тайну, не может быть ограничен. В состав документированной информации, относящейся к тайне личной жизни граждан, не входят сведения о погибших в годы Отечественной войны 1941–1945 гг., насильно угнанных немцами в Германию и ущербе, причиненном гражданам в период войны.

Разрешение на использование документов, содержащих информацию о тайне личной жизни граждан, в средствах массовой информации, в экспозициях выставок, научных и научно-популярных публикациях документов предоставляется директору государственного архива по согласованию с руководителем научного учреждения, по плану научно-исследовательских работ которого проводятся исследования, с учетом научной и исторической цен-

ности документов и охраны законных интересов граждан. В этих случаях допускается публикация или экспонирование таких документов с купюрами или анонимная публикация (в тексте снимаются подписи авторов и упоминание лица). При наличии данных об адресате государственный архив обращается за разрешением на публикацию к лицам, проходящим в делах и документах, их наследникам и близким родственникам;

— сведения, составляющие государственные секреты.

В Законе Республики Беларусь «О государственных секретах» от 19.07.2010 г. № 170-З понятие *«государственные секреты»* раскрывается через этот же термин: *«государственные секреты (сведения, составляющие государственные секреты) — сведения, отнесенные в установленном порядке к государственным секретам, защищаемые государством в соответствии с настоящим Законом и другими актами законодательства Республики Беларусь».*

В соответствии со статьей 16 Закона «О государственных секретах» такие сведения подразделяются на две категории: государственную тайну и служебную тайну. *Государственная тайна* — это сведения, в результате разглашения или утраты которых могут наступить тяжкие последствия для национальной безопасности Республики Беларусь. *Служебная тайна* — сведения, в результате разглашения или утраты которых может быть причинен существенный вред национальной безопасности Республики Беларусь. Как видим, основой для такого разграничения служит тяжесть возможных последствий. В первом случае закон говорит о тяжких последствиях, а во втором — о существенном вреде. Служебная тайна может являться составной частью государственной, не раскрывая ее в целом.

Отнесение сведений к государственным секретам осуществляется государственными органами и иными организациями, наделенными этим полномочием.

Таких органов и организаций в Беларуси в соответствии с «Перечнем государственных органов и иных организаций, наделен-

ных полномочием по отнесению сведений к государственным секретам», утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 25.02.2011 г. № 68, около шестидесяти. Среди них Совет Министров, Совет Республики, Палата представителей, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Администрация Президента Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитет государственного контроля, Генеральная прокуратура, Национальный банк, Управление делами Президента Республики Беларусь, Служба безопасности Президента Республики Беларусь, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, Национальный статистический комитет, все министерства, Комитет государственной безопасности, Государственный военно-промышленный комитет, Государственный комитет по имуществу, Государственный комитет по науке и технологиям, Государственный комитет по стандартизации, Государственный пограничный комитет, Государственный таможенный комитет, Уполномоченный по делам религий и национальностей, Областные и Минский городской исполнительные комитеты, Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь, Белорусский государственный концерн пищевой промышленности «Белгоспищепром», Белорусский государственный концерн по нефти и химии, Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности, Белорусский государственный концерн по производству и реализации фармацевтической и микробиологической продукции, Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, Белорусский республиканский союз потребительских обществ, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира, Национальная государственная телерадиокомпания.

Категории сведений, составляющих государственную тайну Республики Беларусь, утверждены Законом «О государственных секретах»;

— информация, составляющая коммерческую и профессиональную тайну.

В соответствии со статьей 140 Гражданского кодекса Республики Беларусь информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Положением о коммерческой тайне (утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.11.1992 г. № 670) определено, что коммерческую тайну составляют преднамеренно скрываемые экономические интересы и информация о различных сторонах и сферах производственно-хозяйственной, управленческой, научно-технической, финансовой деятельности субъекта хозяйствования, охрана которых обусловлена интересами конкуренции и возможной угрозой экономической безопасности субъекта хозяйствования.

Такая информация должна иметь действительную и потенциальную ценность для субъекта хозяйствования, не являться общеизвестной или общедоступной и обозначаться соответствующим образом. Причем субъект хозяйствования должен принимать меры по сохранению ее конфиденциальности путем классификации информации как коммерческой тайны, разработки внутренних правил засекречивания, ведения соответствующей маркировки документов и иных носителей информации, организации секретного делопроизводства.

Коммерческая тайна не должна защищаться авторским и патентным правом и касаться негативной деятельности субъекта хозяйствования, способной нанести ущерб интересам государства.

Кроме того, коммерческую тайну субъекта хозяйствования не могут составлять:

- учредительные и другие документы, дающие право на занятие предпринимательской деятельностью, отдельными видами хозяйственной деятельности;

- сведения по установленным формам отчетности о финансово-хозяйственной деятельности, иные данные, необходимые для проверки правильности исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей;
- документы о платежеспособности;
- сведения о численности и составе работающих, их заработной плате и условиях труда, а также о наличии свободных рабочих мест.

Содержание и объем информации, составляющей коммерческую тайну, а также порядок ее защиты определяются руководителем субъекта хозяйствования.

Работники и лица, заключающие гражданско-правовые договоры, имеющие доступ к таким сведениям, при приеме на работу или заключении договора либо в процессе его исполнения дают письменное обязательство не разглашать коммерческую тайну.

Передавать сведения, входящие в ее состав, иным лицам разрешается по решению либо с согласия руководителя субъекта хозяйствования.

Лица, незаконными методами получившие информацию, которая составляет служебную или коммерческую тайну, обязаны возместить причиненные убытки. Такая же обязанность возлагается на работников организации и контрагентов, разгласивших служебную или коммерческую тайну.

Носителями профессиональной тайны являются врачи, адвокаты, нотариусы и другие, т. е. работники, которые обязаны держать в секрете сведения, полученные ими в процессе выполнения профессиональных обязанностей, и которые несут ответственность за раскрытие тайны.

Так, Закон «О здравоохранении» от 18 июня 1993 г. № 2435-XII (статья 46) закрепляет следующее правило: *«Информация о факте обращения пациента за медицинской помощью и состоянии его здоровья, сведения о наличии заболевания, диагнозе, возможных методах оказания медицинской помощи, рисках, связанных с медицинским вмешательством, а также возможных альтернативах предлагаемому медицинскому вмешательству,*

иные сведения, в том числе личного характера, полученные при оказании пациенту медицинской помощи, а в случае смерти — и информация о результатах патологоанатомического исследования составляют врачебную тайну.

Обязанность сохранять врачебную тайну наравне с медицинскими (фармацевтическими) работниками распространяется также на лиц, которым в установленном настоящим Законом порядке стали известны сведения, составляющие врачебную тайну».

Этим же Законом (статья 23) предусмотрено, что сведения о применении вспомогательных репродуктивных технологий, а также о личности донора составляют врачебную тайну.

Закон Республики Беларусь «Об адвокатуре» от 15 июня 1993 г. № 2406-XII (статья 16) гласит, что *предметом адвокатской тайны* являются вопросы, по которым лицо обратилось за помощью, суть консультаций, советов и разъяснений, полученных этим лицом от адвоката. Правилами профессиональной этики адвоката, утвержденными Постановлением Министерства юстиции от 27.06.2001 г. № 15 (пункт 18), также предусмотрено, что адвокат не вправе разглашать сведения, составляющие адвокатскую тайну (факт обращения клиента к адвокату, содержание бесед, изученных и составленных документов и иная информация, касающаяся оказания юридической помощи, а также сведения о личной жизни клиента), в течение всего времени как во время оказания юридической помощи, так и после того, как отношения с клиентом прекращены.

Закон Республики Беларусь «О нотариате и нотариальной деятельности» от 18 июля 2004 г. № 305-З (статья 9) предусмотрено, что сведения (документы) по совершенному нотариальному действию выдаются только гражданам и юридическим лицам, от имени, на имя, по поручению либо в отношении которых было совершено это действие.

Закон Республики Беларусь «Об аудиторской деятельности» от 8 ноября 1994 г. № 3373-XII (статья 17) гласит, что аудиторские организации, аудиторы, лица, привлекаемые ими к проведению

аудита, в соответствии с законодательством обязаны хранить тайну о хозяйственных операциях аудируемых лиц и лиц, которым оказывались сопутствующие аудиту услуги. Аудиторские организации, аудиторы, лица, привлекаемые ими к проведению аудита, обязаны обеспечить сохранность сведений и документов, получаемых и (или) составляемых в ходе осуществления аудиторской деятельности, и не вправе передавать эти сведения и документы третьим лицам либо разглашать их без письменного согласия аудируемых лиц, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Закон Республики Беларусь «О почтовой связи» от 15 декабря 2003 г. № 258-З (статья 13) предусматривает, что тайна почтовой связи гарантируется государством. Все операторы почтовой связи обязаны обеспечивать соблюдение тайны почтовой связи. Информация об адресных данных пользователей услуг почтовой связи, о почтовых отправлениях и их содержании и иные сообщения, входящие в сферу деятельности операторов почтовой связи, являются тайной почтовой связи и могут выдаваться только отправителям, адресатам или их законным представителям, а также государственным органам в случаях, предусмотренных законодательными актами. Информация, обнаруженная при вскрытии почтовых отправлений, в случаях, предусмотренных статьями 19 и 23 Закона, является тайной почтовой связи. Лица, принимающие участие во вскрытии почтовых отправлений, обязаны соблюдать тайну почтовой связи. Должностные лица и другие работники операторов почтовой связи, а также иные физические лица, допустившие нарушения тайны почтовой связи, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством.

В статья 7 Таможенного кодекса Республики Беларусь от 04.01.2007 г. № 204-З установлено, что любая информация, полученная таможенными органами, может использоваться такими органами исключительно для таможенных целей, в том числе для пресечения правонарушений. Таможенные органы и иные государственные органы, их должностные лица, а также иные лица, получившие доступ к такой информации, не вправе разглашать, использовать в личных целях либо передавать третьим лицам,

в том числе государственным органам, информацию, составляющую государственные секреты, коммерческую, банковскую, налоговую, иную охраняемую законом тайну, либо другую конфиденциальную информацию, за исключением случаев, установленных Кодексом, иными законами и (или) актами Президента Республики Беларусь;

— информация, содержащаяся в делах об административных правонарушениях, материалах и уголовных делах органов уголовного преследования и суда до завершения производства по делу.

Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З (статья 10.8) предусмотрено, что сведения, содержащиеся в деле об административном правонарушении, могут быть преданы гласности лишь с разрешения судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, а в случае, если такие сведения затрагивают личную жизнь потерпевшего, — с разрешения потерпевшего и в том объеме, в каком он признает это возможным. В целях защиты сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, содержащихся в материалах дела об административном правонарушении, судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, предупреждают лиц, участвующих в закрытом рассмотрении дела, об ответственности за разглашение таких сведений, о чем у них берется подписка.

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. № 295-З (статья 198) гласит, что данные предварительного следствия или дознания не подлежат разглашению. Они могут быть преданы гласности лишь с разрешения следователя, дознавателя и только в том объеме, в каком ими будет признано это возможным, если разглашение не противоречит интересам предварительного расследования и не связано с нарушением прав и законных интересов участников уголовного процесса.

Следователь, дознаватель вправе предупредить защитника, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика, представителей, свидетелей, эксперта, специалиста, переводчика, понятых и других лиц, присутствующих при производстве следственных и других процессуальных действий, о недопустимости разглашения без их разрешения имеющихся в деле сведений. У этих лиц берется подписка с предупреждением об ответственности в соответствии со статьей 407 Уголовного кодекса Республики Беларусь.

Положение о порядке предоставления сведений по уголовным делам, связанным с преступлениями, получившими широкий общественный резонанс, и преступлениями, подрывающими авторитет государственной власти, для освещения в средствах массовой информации было утверждено совместным постановлением Генеральной прокуратуры, Комитета государственного контроля, Министерства внутренних дел, Комитета государственной безопасности и Министерства юстиции от 01.10.2008 г. № 59/4/283/49/52.

В соответствии с его нормами основными критериями при предоставлении СМИ сведений по уголовным делам, связанным с преступлениями, получившими широкий общественный резонанс, и преступлениями, подрывающими авторитет государственной власти (далее — сведения), являются их своевременность и достоверность. При этом предоставляемые сведения не должны нарушать принцип презумпции невиновности.

Право предоставления сведений принадлежит органу уголовного преследования и суду, в производстве которых находится уголовное дело, а также их вышестоящим органам и судам.

После вступления приговора в законную силу право предоставления сведений имеет любой орган уголовного преследования, суд в пределах своей компетенции.

Орган уголовного преследования, суд обязаны по своей инициативе организовывать публикации в СМИ, если требуется пресечь или предотвратить возможное публичное обсуждение недостоверной информации по уголовному делу, находящемуся в их производстве.

В соответствии с пунктом 10 данного Положения способами предоставления сведений СМИ являются:

- письменный ответ на соответствующее обращение СМИ;
- проведение систематических пресс-конференций, брифингов, встреч с журналистами;
- направление сведений конкретным СМИ;
- размещение сведений на официальном сайте органа уголовного преследования, суда.

Орган уголовного преследования, суд, предоставившие сведения (лицо, принявшее решение о предоставлении сведений), несут ответственность за их достоверность.

В ходе судебного разбирательства по уголовному делу судья (судьи), народные заседатели, участвующие в рассмотрении дела, не вправе высказываться по вопросам, предопределяющим его итоги.

Недопустимо предоставление сведений по не завершенным производством судебным делам без письменного разрешения судьи, в производстве которого находится дело.

При необходимости орган уголовного преследования, суд вправе предоставлять СМИ сведения с оговоркой о допустимости их обнародования только в предоставленном виде.

Прием запросов СМИ о предоставлении сведений осуществляется пресс-службами органов уголовного преследования, суда, а при их отсутствии — уполномоченными должностными лицами этих органов, суда.

Сведения могут предоставляться СМИ как по инициативе органа уголовного преследования, суда, в производстве которых находится уголовное дело, так и по инициативе их вышестоящих органов и судов.

В целях выявления уголовных дел, связанных с преступлениями, получившими широкий общественный резонанс, и преступлениями, подрывающими авторитет государственной власти, органами уголовного преследования, судом осуществляется постоянный мониторинг публикаций и выступлений в СМИ и сети Интернет.

Орган уголовного преследования, суд самостоятельно определяют порядок рассмотрения запросов СМИ о предоставлении сведений с учетом предписаний настоящего Положения.

Объем предоставляемых сведений определяется должностным лицом, в производстве которого находится уголовное дело, по согласованию с руководителем органа уголовного преследования, суда или его заместителем.

При принятии решения о предоставлении сведений и их объеме следует предусматривать негативные последствия, которые могут возникнуть при отсутствии официальных комментариев (распространение и публичное обсуждение недостоверной информации, слухов, излишняя сенсационность и т. д.).

Рассмотрение запроса о предоставлении сведений осуществляется в максимально короткий срок, но не позднее трех суток со дня поступления запроса.

Сведения предоставляются в том объеме, в котором не затрагивают прав и законных интересов участников уголовного процесса, третьих лиц, не нарушают тайны следствия, дознания или закрытого судебного заседания, прав и интересов других лиц, государства.

В сведениях в обязательном порядке указывается, на какой стадии находится расследование уголовного дела или судебное разбирательство, постановлен ли по делу приговор, вступил ли он в законную силу.

Недопустимо указание в предоставляемых сведениях данных, предопределяющих итоги предстоящего судебного разбирательства по вопросам доказанности вины и конкретной меры назначения наказания, а также предоставление на стадии досудебного производства в СМИ материалов уголовного дела, имеющих доказательственное значение и подлежащих оценке в суде.

Предоставляемые сведения не должны содержать оценок, подрывающих авторитет органов уголовного преследования, суда и их процессуальных решений.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 30 Положения в предоставлении сведений может быть отказано лишь в случаях, установленных законодательством, в том числе при запросе информации:

- относящейся к государственным секретам или иной охраняемой законом тайне;
- об осуществлении в установленном законом порядке оперативно-розыскной и следственной деятельности, о судебном рассмотрении уголовных дел в случаях, когда ее разглашение запрещено законом;
- о частной жизни другого лица без его согласия;
- доступ к которой ограничен законодательством.

Кроме указанного Положения, Министерство юстиции утвердило Постановлением от 07.04.2006 г. № 21 Инструкцию «О порядке предоставления информации о деятельности общих судов Республики Беларусь для освещения в средствах массовой информации».

В соответствии с данной Инструкцией (пункты 6–10) при предоставлении средствам массовой информации сведений об уголовном, гражданском или административном деле председатель, судья, помощник председателя общего суда в обязательном порядке указывают, что приговор, решение или постановление не вступили в законную силу и публикация материалов обвинительного характера до вступления приговора, решения или постановления в законную силу недопустима.

Судья не вправе делать комментарии, высказывать публично свое мнение по делам, поступившим в суд, находящимся в производстве самого судьи или других судей, а также по рассмотренным уголовным, гражданским и административным делам до вступления в законную силу состоявшихся по ним приговоров, решений или постановлений.

Кино- и фотосъемка, видеозапись, прямая радио- и телетрансляция допускаются с разрешения суда и с учетом мнения юридически заинтересованных в исходе дела лиц, участвующих в деле. Эти действия не должны мешать нормальному ходу судебного разбирательства дела и могут быть ограничены во времени.

Председательствующий по делу в любое время вправе потребовать прекратить кино- и фотосъемку, видеозапись судебного процесса, если это мешает осуществлению судопроизводства.

Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-З (статья 17) предусматривает, что для предотвращения разглашения информации, которая касается интимных сторон жизни граждан или порочит их честь, достоинство или деловую репутацию, суд может слушать дело в целом или совершать отдельные процессуальные действия в закрытом судебном заседании.

Аналогичная норма содержится в Хозяйственном процессуальном кодексе Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. № 219-З, в соответствии со статьей 21 которого разбирательство дела в закрытом судебном заседании допускается, если открытое разбирательство может привести к разглашению сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, содержащихся в материалах дела, в том числе при удовлетворении хозяйственным судом ходатайства лица, участвующего в деле и ссылающегося на необходимость неразглашения таких сведений либо на иные обстоятельства, препятствующие открытому разбирательству.

В развитие данной нормы Постановлением Президиума Высшего Хозяйственного Суда от 28 декабря 2009 г. № 71 было утверждено «Положение о взаимодействии хозяйственных судов со средствами массовой информации».

Данное Положение предусматривает (4.1–4.15), что предназначенные для размещения в СМИ сведения о деятельности хозяйственных судов распространяются по согласованию с руководителем суда. Такие сведения могут содержать информацию о результатах рассмотрения отдельных категорий дел, о предстоящих событиях или прошедших мероприятиях с участием хозяйственных судов, материалы справочного и статистического характера и иное.

Подготовленная по поручению руководства для передачи в СМИ информация согласовывается с председателем соответствующего хозяйственного суда, а в установленных случаях — с руководством Высшего Хозяйственного Суда.

Предназначенные для опубликования обзоры судебной практики хозяйственных судов, не опубликованные в официальных

печатных изданиях Высшего Хозяйственного Суда, могут быть опубликованы в других СМИ только после одобрения их Высшим Хозяйственным Судом.

Сведения о деятельности хозяйственных судов представляются СМИ в виде сообщений, пресс-релизов, отчетов, справочных и статистических материалов. Официальная позиция хозяйственных судов доводится до СМИ также путем проведения пресс-конференций, брифингов, «круглых столов», интервью, размещения информации на сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет.

Тексты вступивших в законную силу судебных постановлений (кроме постановлений по делам, затрагивающим экономическую безопасность государства) могут размещаться на интернет-портале хозяйственных судов Республики Беларусь. Тексты судебных постановлений, подлежащих обязательному опубликованию в соответствии с требованиями законодательных актов, могут размещаться в полном объеме, в том числе в глобальной компьютерной сети Интернет.

Юридические лица, на которые возложены функции редакции СМИ (далее — редакции), вправе обращаться к руководству Высшего Хозяйственного Суда, а также председателям хозяйственных судов областей (города Минска) с запросами о предоставлении информации о деятельности соответствующих хозяйственных судов.

Запросы должны содержать сведения о названии СМИ, о почтовом и электронном адресах редакции этого СМИ, номерах ее телефонов и (или) факса, фамилии, имени и отчестве представителя редакции СМИ.

Запросы редакций СМИ рассматриваются в установленный законодательством срок. В ответе на запрос излагается запрашиваемая информация либо дается мотивированный отказ в ее предоставлении.

По поручению председателей хозяйственных судов организация подготовки запрашиваемой информации осуществляется специалистом, ответственным за взаимодействие со СМИ. К под-

готовке информации могут быть привлечены судьи, руководители других структурных подразделений хозяйственных судов.

В предоставлении запрашиваемых сведений может быть отказано в случае, если информация:

- отнесена законодательными актами к информации ограниченного доступа;
- касается нерассмотренных хозяйственным судом дел;
- не относится к деятельности хозяйственного суда, в который поступил запрос, или содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию.

В соответствии со статьей 176 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь кино-, фотосъемка, звуко- и видеозапись, а также трансляция судебного заседания по радио и телевидению допускаются с разрешения хозяйственного суда, рассматривающего дело, с учетом мнений лиц, участвующих в нем.

Разрешение на освещение судебных процессов представители СМИ должны получать у председательствующего в судебном заседании посредством подачи письменной заявки в канцелярию хозяйственного суда не позднее 36 часов до начала судебного заседания.

Для разрешения организационных вопросов, связанных с проведением в судебном заседании кино-, фотосъемки, звуко- и видеозаписи следует обращаться к секретарю судебного заседания — помощнику судьи, в производстве которого находится дело.

Освещение судебного заседания может быть запрещено или прекращено, если:

- запрет необходим для обеспечения объективного рассмотрения дела;
- представители СМИ не соблюдают установленных требований и ограничений, нарушают порядок в судебном заседании;
- открытое разбирательство может привести к разглашению содержащихся в материалах судебного дела сведений, со-

ставляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну;
- по иным объективным причинам.

Хозяйственный суд в каждом конкретном случае может устанавливать ограничения относительно места, времени, вида и особенностей освещения судебного процесса СМИ.

Во время судебного заседания часть зала судебных заседаний резервируется для представителей СМИ (предварительно определяется количество мест, видеокамер, их месторасположение).

Представители СМИ, допущенные к осуществлению в зале судебных заседаний кино-, фотосъемки, звуко- и видеозаписи, обязаны занять отведенные для них места до начала судебного заседания и оставаться в зале судебных заседаний до объявления перерыва.

В ходе проведения судебного заседания не допускается общение представителей СМИ с лицами, участвующими в деле. В зале судебного заседания представителям СМИ не разрешается допуск в зону, предназначенную для лиц, участвующих в деле.

Нарушение указанных требований либо действия представителя СМИ, препятствующие ведению судебного заседания, могут повлечь удаление его из зала судебных заседаний.

Представителям СМИ необходимо учитывать, что в соответствии с частями 3, 4 статьи 85 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей воздействие в какой-либо форме на судей с целью воспрепятствования всестороннему, полному и объективному рассмотрению конкретного дела или понуждение к вынесению незаконного судебного постановления влекут ответственность, установленную законодательными актами;

— **иная информация, доступ к которой ограничен законодательными актами Республики Беларусь.**

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» к законодательным актам отнесена Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь.

6. Распространение общедоступной информации

Гарантии предоставления общедоступной информации определяет Закон «Об информации, информатизации и защите информации». Предоставление такой информации может осуществляться по запросу заинтересованного государственного органа, физического или юридического лица. При этом установлено, что запрос может быть сделан как в письменной, так и в устной форме. Законом также установлено, что порядок осуществления устных и письменных запросов о получении общедоступной информации, а также порядок их рассмотрения определяются законодательными актами Республики Беларусь. На сегодняшний день таким законодательным актом является Закон Республики Беларусь от 18.07.2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц»[34].

Так, статья 3 данного Закона предполагает, что «граждане Республики Беларусь имеют право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений, а также к индивидуальным предпринимателям путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений.

Юридические лица Республики Беларусь, индивидуальные предприниматели имеют право на обращение в организации путем подачи письменных (за исключением замечаний и (или) предложений, вносимых в книгу замечаний и предложений), электронных или устных обращений.

Находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства, представительства иностранных организаций пользуются правом на обращение наравне с гражданами Республики Беларусь и юридическими лицами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, законами и международными договорами Республики Беларусь.

[34] Текст документа опубликован в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, 25.07.2011, № 83.

Право на обращение реализуется заявителями добровольно. Осуществление заявителями их права на обращение не должно нарушать права, свободы и (или) законные интересы других лиц».

Также часть 3 статьи 17 предусмотрено, что «письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее пятнадцати дней, а обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, — не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами. В случае если для решения изложенных в обращениях вопросов необходимы совершение определенных действий (выполнение работ, оказание услуг), получение информации из иностранного государства в сроки, превышающие месячный срок, заявители в пятидневный срок со дня продления срока рассмотрения обращений уведомляются о причинах превышения месячного срока и сроках совершения таких действий (выполнения работ, оказания услуг) или сроках рассмотрения обращений по существу».

Также статьей 22 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» установлено, что государственные органы обязаны посредством размещения в государственном органе в общедоступных местах распространять следующую информацию о государственном органе: 1) официальное наименование; 2) адрес места нахождения, контактный телефон (факс); 3) организационную структуру; 4) режим работы и время приема физических лиц; 5) нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность данного государственного органа; 6) официальное наименование, адрес места нахождения и режим работы вышестоящего государственного органа и время приема физических лиц в этом органе. Кроме указанной информации государственные органы обязаны распространять и (или) предоставлять в информационных сетях общедоступную информацию о нормативных правовых актах, в том числе технических нормативных правовых актах, принятых данным государственным органом.

Защита информации

Защита информации может осуществляться в целях:

- обеспечения национальной безопасности, суверенитета Республики Беларусь;

- сохранения информации о частной жизни физических лиц и неразглашения персональных данных, содержащихся в информационных системах;
- обеспечения прав субъектов информационных отношений при создании, использовании и эксплуатации информационных систем и информационных сетей, использовании информационных технологий, а также формировании и использовании информационных ресурсов;
- недопущения неправомерного доступа, уничтожения, модификации (изменения), копирования, распространения и (или) предоставления информации, блокирования правомерного доступа к информации, а также иных неправомерных действий.

Закон определяет правовые, организационные и технические меры по защите информации. К правовым мерам отнесены заключаемые обладателем информации с пользователем информации договоры, в которых устанавливаются условия пользования информацией, а также ответственность сторон по договору за нарушение указанных условий; к организационным мерам — обеспечение особого режима допуска на территории (в помещения), где может быть осуществлен доступ к информации (материальным носителям информации), а также разграничение доступа к информации по кругу лиц и характеру информации; к техническим — использование средств защиты информации, в том числе криптографических, а также систем контроля доступа и регистрации фактов доступа к информации.

Законом «Об информации, информатизации и защите информации» установлены отдельные требования к защите персональных данных. В частности, установлено, что меры по защите персональных данных от разглашения должны быть приняты с момента, когда персональные данные были предоставлены физическим лицом, к которому они относятся, другому лицу либо когда предоставление персональных данных осуществляется в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. Последующая передача персональных данных разрешается только с согласия

физического лица, к которому они относятся, либо в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь[35].

Барьеры информации

Наряду с целым рядом ограничений права на получение информации, не вызывающих критики, в Республике Беларусь созданы системные барьеры, которые препятствуют праву на получение информации.

Так, Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (статья 22-1, введена Законом Республики Беларусь от 15.07.2008 г. № 409-З) установлено, что целесообразность публикаций и выступлений государственных служащих, связанных с исполнением служебных обязанностей, определяется руководителем государственного органа, в котором государственный служащий занимает государственную должность, или уполномоченным им лицом.

Целесообразность собственных публикаций и выступлений, связанных с исполнением служебных обязанностей, руководитель государственного органа определяет самостоятельно.

Подготовка публикаций и выступлений государственных служащих, связанных с исполнением служебных обязанностей, осуществляется по поручению или с согласия руководителя государственного органа, в котором государственный служащий занимает государственную должность, или уполномоченного им лица.

Публикации и выступления государственных служащих, связанные с исполнением служебных обязанностей, подлежат согласованию в порядке, определяемом руководителем соответствующего государственного органа.

Указом Президента Республики Беларусь от 5 декабря 1997 г. № 630 «О реагировании должностных лиц на критические выступления в государственных средствах массовой информации» определен порядок общения чиновников со СМИ.

---

[35] Сергей Зикрацкий. Анализ Закона «Об информации, информатизациии защите информации». Доступно на http://law.bymedia.net/index.php?option=com_content&task=view&id=299&Itemid=68

В частности, данным Указом установлено, что предоставление СМИ официальных сведений о деятельности государственного органа осуществляется руководителем государственного органа, его заместителями, а также по согласованию с руководителем государственного органа лицом, ответственным за работу со СМИ, если иной порядок предоставления таких сведений СМИ не установлен данным руководителем;

Общая координация деятельности лиц, ответственных за работу со СМИ, по вопросам, касающимся освещения проводимой Президентом Республики Беларусь государственной внутренней и внешней политики, осуществляется Администрацией Президента Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 6 февраля 2009 г. № 65 «О совершенствовании работы государственных органов, иных государственных организаций со средствами массовой информации» (пункт 1.1) закреплено, что руководители государственных органов и иных государственных организаций (если не определено иное, далее — государственные органы) несут персональную ответственность за состояние работы со средствами массовой информации.

Организация этой работы в государственных органах и иных государственных организациях возлагается на пресс-секретаря или ответственного за работу со СМИ руководителя структурного подразделения, определяемого руководителем государственного органа (далее — лицо, ответственное за работу со СМИ).

Лицо, ответственное за работу со СМИ, подчиняется непосредственно руководителю государственного органа.

По решению руководителя государственного органа лицо, ответственное за работу со СМИ, по должности, в том числе по условиям оплаты труда, может приравниваться к начальнику управления государственного органа (при наличии пресс-службы или иного аналогичного структурного подразделения) либо к помощнику руководителя государственного органа.

Основными задачами лица, ответственного за работу со СМИ, являются:

- обеспечение взаимодействия государственного органа со СМИ;
- предоставление СМИ официальных сведений о деятельности государственного органа, за исключением относящихся к государственным секретам, коммерческой или иной охраняемой законом тайне;
- координация деятельности лиц, ответственных за работу со СМИ, организаций, подчиненных (подотчетных) государственному органу;
- подготовка и проведение информационных мероприятий по формированию положительного имиджа государственного органа;
- участие в информационных кампаниях в рамках проводимой в стране государственной информационной политики;
- организация освещения в СМИ вопросов, входящих в компетенцию государственного органа;
- подготовка рекомендаций для государственного органа по вопросам взаимодействия со СМИ;
- оперативное реагирование на события в мировом и (или) национальном информационных пространствах, относящиеся к деятельности государственного органа.

Данный перечень задач является исчерпывающим, что фактически запрещает лицу, ответственному за работу со СМИ, выполнять иные задачи, связанные с предоставлением информации журналистам.

Тем же Указом (пункт 1.2) установлено, что предоставление СМИ официальных сведений о деятельности государственного органа осуществляется руководителем государственного органа, его заместителями, а также по согласованию с руководителем государственного органа лицом, ответственным за работу со СМИ, если иной порядок предоставления таких сведений СМИ не установлен данным руководителем.

Таким образом, определен исчерпывающий перечень должностных лиц, которые наделены полномочиями по предоставлению официальных сведений о деятельности государственного органа.

7. Право на получение информации журналистами и СМИ

Право на получение информации журналистами в рамках осуществления своей профессиональной деятельности в средствах массовой информации Законом Республики Беларусь «О средствах массовой информации» не закрепляется.

Дополнительных гарантий и правовых механизмов на реализацию права на получение информации журналистом не содержится ни в статье 4 «Основные принципы деятельности средств массовой информации», ни в статье 7 «Недопустимость незаконного ограничения свободы массовой информации».

В Законе содержится только статья 36 «право на получение, хранение и распространение информации», в соответствии с которой ***физическим лицам*** *гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.*

Государственные органы, политические партии, другие общественные объединения, иные юридические лица, а также их должностные лица могут представлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и иными способами.

Гарантий журналистам на «получение и распространение полной, достоверной и своевременной информации» и механизмов по реализации данного права статья 36 Закона не содержит.

Одновременно в Законе о СМИ закрепляются ограничения на доступ к информации (статьи 37, 38).

В соответствии с данными нормами в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, ограничивается доступ к:

- сведениям, составляющим государственные секреты, коммерческую, личную или иную охраняемую законом тайну;

- сведениям о системе организации, источниках, способах, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности;
- материалам дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства до окончания производства по уголовному делу;
- иной информации, предусмотренной законодательными актами Республики Беларусь.

В средствах массовой информации запрещено распространение (статья 38):

1) информации от имени организаций, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию (перерегистрацию) в случаях, когда такая регистрация (перерегистрация) является обязательной в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь, а также организаций, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации;
2) сведений, пропагандирующих использование и потребление наркотических средств, психотропных, токсических и других одурманивающих веществ в немедицинских целях, а также сведений о способах и методах разработки, изготовления, использования и местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров;
3) информации, направленной на пропаганду войны, насилия, жестокости, экстремистской деятельности или содержащей призывы к такой деятельности, а также другой информации, распространение которой запрещено настоящим Законом, иными актами законодательства Республики Беларусь.

Приведенный в данной статье перечень случаев ограничения свободы массовой информации не закрыт и дает возможность расширительного толкования случаев злоупотребления массовой информацией. Некоторые его положения тавтологичны (например, о запрете на распространение информации, распростра-

нение которой запрещено актами законодательства Республики Беларусь — пункт 1.3) и позволяют ограничивать свободу средств массовой информации не законом, а актами законодательства (т. е. нормативно-правовыми актами, издаваемыми любыми государственными органами любого уровня). Подпункт 1.1. пункта 1 статьи 38 противоречит международно-правовым обязательствам, принятым на себя государством, и требованиям Конституции Республики Беларусь, поскольку распространение информации от имени организаций, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию, а также организаций, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации, не может подпадать под ограничения, установленные Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 19), а также предусмотренные статьями 23, 34 Конституции Республики Беларусь.

Дополнительные ограничения права на получение информации журналистами в Республики Беларусь вводятся статьей 35 Закона о СМИ, которая регламентирует порядок аккредитации журналистов.

Сам термин «аккредитация» раскрыт в пункте 1 части 1 статьи 1 Закона, в соответствии с которым *аккредитация журналиста средства массовой информации* — подтверждение права журналиста средства массовой информации освещать мероприятия, организуемые государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными юридическими лицами, а также другие события, происходящие на территории Республики Беларусь и за ее пределами.

В соответствии со статьей 35 Закона о СМИ журналисты *средств массовой информации имеют право на аккредитацию при государственных органах, политических партиях, других общественных объединениях, иных юридических лицах для освещения организуемых ими заседаний, совещаний и других мероприятий в порядке, установленном этими государственными органами,*

политическими партиями, другими общественными объединениями, иными юридическими лицами.

Не допускается необоснованный отказ в аккредитации журналистов средств массовой информации.

Аккредитация журналистов иностранных средств массовой информации в Республике Беларусь проводится Министерством иностранных дел Республики Беларусь в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Для освещения заседаний, совещаний и других мероприятий, организуемых государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными юридическими лицами, журналисты иностранных средств массовой информации обязаны также получить аккредитацию в порядке, установленном пунктом 1 настоящей статьи.

Осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных средств массовой информации на территории Республики Беларусь без аккредитации запрещается.

Таким образом, существующий порядок аккредитации создает предпосылки для ограничений журналистам в получении и распространении информации.

Цель аккредитации — создание наиболее благоприятных условия для работы при сборе информации корреспондентов СМИ, ее получивших. Отсутствие аккредитации не может являться препятствием для осуществления журналистской деятельности при сборе информации, о чем в Законе о СМИ не говорится. Также недопустимо узаконивание дополнительных ограничений, связанных с «подтверждением права журналиста средства массовой информации освещать мероприятия». Данное право принадлежит журналисту по роду его профессиональной деятельности и вытекает из самого определения «журналист», которое в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 1 Закона о СМИ определяется как *«физическое лицо, занимающееся сбором, редактированием и созданием (подготовкой) информационных сообщений и (или) материалов для юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации,*

связанное с этим юридическим лицом трудовыми либо другими договорными отношениями».

Кроме того, создание различий в аккредитации и порядке работы журналистов белорусских СМИ и иностранных носит дискриминационный характер, препятствует журналистам небелорусских СМИ реализовывать свое право на получение информации при отсутствии аккредитации и не основано на требованиях статей 23, 34 Конституции Республики Беларусь.

8. Предложения по изменению законодательства

Представляется целесообразным провести систематизацию нормативной базы института права на получение информации, что позволило бы выявить и устранить пробелы в правовом регулировании данного права, оперативно наполнять нормы новым содержанием. Законодатель не должен забывать о языке правовой нормы: он обязан быть ясным, простым, лаконичным, иметь логическую связность и последовательность изложения, учитывать своеобразие терминологии, быть стилистически нейтральным[36].

Требует совершенствования и законодательный процесс: законодательные акты должны быть согласованы и взаимоувязаны, логичны и последовательны.

Следует устранить противоречия, которые существуют в статье 23 и части 3 статьи 34 Конституции Республики Беларусь. Право на доступ к информации должно ограничиваться только законом.

В первоочередном порядке необходимо рассмотреть вопросы об:

- изменении Закона Республики Беларусь от 17.07.2008 г. № 427-З «О средствах массовой информации»;
- изменении Закона Республики Беларусь «О государственных секретах» от 19.07.2010 г. № 170-З (в частности, необходимо уточнить формулировку понятия «государственные

[36] Правовые акты: социальная обусловленность, качество, применение и совершенствование: материалы межвузовской научно-практической конференции. — Минск: БНИП, 1999. — С. 161.

секреты», расширить перечень информации, которая не подлежит засекречиванию и сделать исчерпывающим список сведений, которые могут быть засекречены);
- исключении из Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (статья 22-1);
- отмене Указов Президента Республики Беларусь от 5 декабря 1997 г. № 630 «О реагировании должностных лиц на критические выступления в государственных средствах массовой информации» (в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 28.05.2008 г. № 286) и от 6 февраля 2009 г. № 65 «О совершенствовании работы государственных органов, иных государственных организаций со средствами массовой информации».

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 10 «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2011 год» в декабре 2011 г. должна была закончиться подготовка проекта Закона Республики Беларусь «Аб доступе да інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў». Срок внесения законопроекта в Палату Представителей Национального собрания был установлен — апрель 2012 г. Ознакомиться с данным законопроектом в настоящее время пока еще можно на сайте **Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь**[37]**.**

Подготовленный проект Закона Республики Беларусь «Аб доступе да інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў» должен был обеспечить единый порядок предоставления государственными органами информации о своей деятельности, определить способы доступа к информации о деятельности государственных органов (в том числе в электронной форме), процедуру подачи запроса о получении информации и ответа на него, порядок контроля и надзора за соблюдением права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности государственных органов.

[37] center.gov.by/files/infoproject.doc

Однако в соответствии с Планом подготовки законопроектов на 2012 г., утвержденным Указом Президента Республики Беларусь № 21 от 9 января 2012 г., данный законопроект рассматриваться не будет. Вместо него в план включена подготовка проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации».

В качестве обоснования внесения изменений в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» вместо принятия Закона «Аб доступе да інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў» указывается, что[38] «действующая нормативная правовая база в сфере информации не в полной мере *обеспечивает информационную открытость и доступность государственных органов. Так, в базовом нормативном правовом акте в сфере информации и информатизации — Законе об информации и информатизации — вопросам доступа к информации о деятельности государственных органов посвящено лишь несколько статей общего характера, не создающих целостного механизма реализации права на получение информации*».

Да, Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. «Об информации, информатизации и защите информации» является базовым нормативным правовым актом в сфере информации и информатизации, определяет основы правового регулирования отношений в названных сферах — однако без закрепления четкого механизма реализации его норм. Включение в него главы о доступе к информации о деятельности государственных органов нецелесообразно по следующим причинам:

1) Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» является, главным образом, техническим, т. е. регулирует в большей части вопросы информатизации, в меньшей — информации;

[38] ОБОСНОВАНИЕ необходимости включения законопроектов в проект плана подготовки законопроектов на 2012 г. Доступно на http://www.center.gov.by/files/substantiation2012.doc

2) функции Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» заключаются в методологическом регулировании отношений в сферах информации и информатизации, определении основных понятий, базовых аспектов и не заключаются в детальном регулировании частных вопросов, таких как, например, защита персональных данных, информация о коммерческой и профессиональной тайне, доступ к информации о деятельности государственных органов;
3) при включении главы о доступе к информации о деятельности государственных органов в вышеназванный Закон он станет весьма громоздким, сложным для восприятия и пользования, поскольку помимо закрепления общего порядка доступа к информации о деятельности государственных органов (субъектного состава, определения содержания термина «информация о деятельности государственных органов», перечня оснований для отказа в предоставлении такой информации и т. д.) предполагается установление также особенностей доступа к информации о деятельности судов (способы обеспечения доступа к решениям судов, особенности размещения текстов судебных решений в сети Интернет).

Таким образом, громоздкость Закона девальвирует значение положений о доступе к информации о деятельности государственных органов, поскольку они будут включены, по сути, в технический закон.

Более того, учитывая политическую важность момента (урегулирование порядка доступа к информации о деятельности государственных органов направлено на обеспечение реализации конституционного права граждан на доступ к информации), такие вопросы в зарубежных странах выделяют в отдельные законы (Албания, Болгария, Дания, Сербия, Норвегия, Польша, Финляндия и др.). В Российской Федерации также действуют федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об обеспечении доступа к информации

о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов».

Целесообразно вместо внесения изменений в Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. «Об информации, информатизации и защите информации» вернуться к рассмотрению проекта Закона «Аб доступе да інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў». Его принятие в предлагавшейся редакции действительно могло бы обеспечить (с правовой точки зрения) информационную открытость государственных органов в интересах гражданского общества, способствовать более эффективному взаимодействию органов власти и общества, а также реализации конституционного права граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов (т. е. достижению тех целей, которые назывались при его разработке).

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ НФОРМАЦИИ», КАСАЮЩИХСЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

1. Определение термина «аккредитация журналиста средства массовой информации», данное в пункте 1 статьи 1 Закона «Основные термины, применяемые в настоящем Законе, и их определения», не соответствует основополагающему принципу свободы массовой информации и связывает возможность осуществления журналистской деятельности с аккредитацией.

Однако аккредитация является не формой разрешения на профессиональную деятельность журналиста, а процедурой признания полномочий журналистов тем или иным органом (организацией). Цель аккредитации — создание наиболее благоприятных условия для работы корреспондентов СМИ, ее получивших. Отсутствие аккредитации не является препятствием для осуществления журналистской деятельности. Для освещения событий, происходящих на территории Республики Беларусь и за ее пределами, журналистам белорусских СМИ аккредитация вообще не требуется, и в этой части определение, данное в пункте 1 статьи 1, противоречит положениям статьи 34 настоящего Закона «Статус журналиста средства массовой информации».

Предлагаем:

пункт 1 статьи 1 исключить либо изложить в следующей редакции:

аккредитация журналиста средства массовой информации — процедура признания полномочий журналиста при государственных органах, политических партиях, других общественных объединениях, иных юридических лицах для создания

благоприятных условий для журналистской деятельности при аккредитовавшем органе (организации).

2. Статья 35 Закона «Аккредитация журналистов средств массовой информации» вкупе с определением термина «аккредитация» создает предпосылки для ограничения журналистской деятельности.

Пункт 4 статьи 35 о запрете на осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных средств массовой информации на территории Республики Беларусь, очевидно, вытекает из ограничительного понимания института аккредитации и противоречит статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Предлагаем:

пункт 4 статьи 35 изложить в следующей редакции:

4. Отсутствие аккредитации не является препятствием для осуществления журналисткой деятельности при государственном органе, политической партии, общественном объединении, ином юридическом лице для освещения организуемых ими заседаний, совещаний и других мероприятий.

3. Статья 36 Закона «Право на получение, хранение и распространение информации» не дает никаких гарантий журналистам на получение информации и не содержит механизмов по реализации этого права.

Предлагаем:

статью 36 изложить в следующей редакции:

1. Каждому гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

2. Журналисты имеют право получать, хранить и распространять полную, достоверную и своевременную информацию от государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц и их должностных лиц.

3. Государственные органы, политические партии, другие общественные объединения, иные юридические лица, а также их должностные лица обязаны представлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и иными доступными способами как по собственной инициативе, так и в ответ на обращение (запрос) журналистов.

4. При обращении (запросе) журналистов к государственному органу, политической партии, другому общественному объединению, иному юридическому лицу, а также их должностным лицам ответ по существу данного обращения (запроса) должен быть дан не позднее 10 суток с момента обращения.

5. Запрещается необоснованный отказ на обращение (запрос) журналиста в предоставлении полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Ответственность за такой отказ наступает в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

4. Статья 38 «Информация, распространение которой в средствах массовой информации запрещено» противоречит международным обязательствам (статья 19 Пакта о гражданских и политических правах) и Конституции Республики Беларусь (статья 34).

Приведенный в данной статье перечень случаев ограничения свободы массовой информации не закрыт и дает возможность расширительного толкования случаев злоупотребления массовой информацией. Некоторые его положения тавтологичны (напри-

мер, о запрете на распространение информации, распространение которой запрещено актами законодательства Республики Беларусь — пункт 1.3) и позволяют ограничивать свободу средств массовой информации не законом, а актами законодательства (т. е. нормативно-правовыми актами, издаваемыми любыми государственными органами любого уровня).

Подпункт 1.1. пункта 1 статьи 38 противоречит международно-правовым обязательствам Республики Беларусь.

Предлагаем:

статью 38 изложить в следующей редакции:

информация, распространение которой в средствах массовой информации запрещено».

Запрещается использовать средства массовой информации для:

1) пропаганды войны;

2) разжигания национальной, расовой или религиозной вражды;

3) призывов к насильственным захвату власти, изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности страны;

4) разглашения сведений, представляющих собой государственную либо иную специально охраняемую законом тайну;

5) распространения сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан.

Использование средств массовой информации в указанных целях влечет установленную законом ответственность.

5. В пункте 2 статьи 39 Закона «Защита источника информации» говорится, что источник информации и данные о физическом или юридическом лице, предоставившем сведения, называются, в частности, по требованию органа уголовного преследования в связи с производством предварительного расследования.

Указанная норма подрывает принцип защиты журналистских источников и создает предпосылки для использования органов уголовного преследования в целях установления источников не-

желательной информации или сведений о лицах, ее предоставивших.

Предлагаем:

пункт 2 статьи 39 изложить в следующей редакции:

источник информации и имя лица, представившего сведения, могут быть названы только по требованию суда, если это необходимо для рассмотрения дела, находящегося в его производстве.

Научно-популярное издание

Доступ к информации: международные стандарты и белорусское законодательство

Сборник авторских материалов

Составитель **Бастунец** Андрей Леонидович

Компьютерный дизайн, верстка Ю. Флягиной

Подписано в печать 30.04.2012. Формат 60x84 $^{1}/_{16}$.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 4,7. Уч.-изд. л. 3,4.
Тираж 500 экз.

Printed in EU.